



LS 2012 Drucksache 19

Vorlage de an die Landessynode

**Struktur der Verwaltung von
Kirchenkreisen und Kirchengemeinden
in der Evangelischen Kirche im Rheinland
(Verwaltungsstrukturreform)**

A

BESCHLUSSANTRAG

1. Kirchliche Verwaltung hat die Aufgabe dazu beizutragen, den kirchlichen Auftrag zu erfüllen. Dies geschieht dadurch, dass sie die jeweiligen Leitungsorgane bei der Vorbereitung und Umsetzung ihrer Entscheidungen in bestmöglicher Weise unterstützt. Sie ist dabei an Recht und Gesetz gebunden.

Die Strukturen der Verwaltung müssen hierfür so gestaltet sein, dass ein möglichst gutes Verhältnis von Qualität und Wirtschaftlichkeit erreicht wird. Hierzu gehört, dass Instrumente geschaffen werden, die die Überprüfbarkeit von Effizienz möglich machen und Grundlage für kirchliche Anpassungsprozesse bei zurückgehender Finanzkraft sein können.

2. Die Landessynode bittet die Kirchenleitung, der Landessynode 2013 auf der Grundlage der im Sollkonzept beschriebenen Vorschläge (Teil C) die gesetzliche Umsetzung einer zukünftigen Verwaltungsstruktur der Evangelischen Kirche im Rheinland vorzulegen.

Folgende Grundentscheidungen werden hierzu getroffen:

- a) Verwaltungsbereiche müssen mit Kirchenkreisgrenzen übereinstimmen. Neben Gemeindebüros und etwaigen kirchenkreisübergreifenden Kompetenzzentren soll es höchstens eine gemeinsame Verwaltungsdienststelle in einem Kirchenkreis geben.

Die Trägerschaft der gemeinsamen Verwaltung liegt beim Kirchenkreis.

Insbesondere in den Fällen, in denen die vorgegebene Mindestpersonalausstattung nicht erreicht werden kann, können mehrere Kirchenkreise gemeinsam eine Verwaltung unterhalten.

- b) In dem gemeinsamen Verwaltungsamt sind die Verwaltung der Kirchengemeinden, der kreiskirchlichen Einrichtungen einschließlich vorhandener Fachverbände sowie die Superintendentur zusammengefasst.
- c) Es sind verschiedene Maßnahmen zur Qualitätssicherung in der Verwaltung vorzusehen. Dazu gehören unter anderem Vorgaben für eine Mindestausstattung mit Personal für bestimmte Aufgabenbereiche. Ein für einen Kirchenkreis eingerichtetes gemeinsames Verwaltungsamt kann diese Vorgaben unterschreiten, wenn die vorgegebene Personalausstattung wirtschaftlich unzumutbar ist.
- d) Es gibt eine Definition von Pflichtaufgaben, die in dem gemeinsamen Verwaltungsamt erledigt werden müssen. Wahlaufgaben können Kir-

chengemeinden der gemeinsamen Verwaltung, einem Gemeindebüro vor Ort oder Ehrenamtlichen nach eigenem Ermessen übertragen.

- e) Geschäfte der laufenden Verwaltung sollen gesetzlich definiert und grundsätzlich auf die Verwaltung delegiert werden. Eine nähere Beschreibung der Geschäfte der laufenden Verwaltung erfolgt über eine Kirchenkreissatzung. Ein Rückholrecht der Leitungsorgane wird gewährleistet.
 - f) Es sollen Instrumente vorgesehen werden, die einen Vergleich von Kosten und Leistungen der Verwaltungsämter untereinander möglich machen. Es ist ein transparentes Berichtswesen vorzusehen, das den Leitungsorganen die Kostenentwicklung in den Verwaltungsämtern transparent darstellt.
 - g) Es werden folgende Übergangsfristen vorgesehen:
 - Frist für Beschlussfassungen: 31.12.2014
 - Frist für die Umsetzung: 01.01.2017In besonders begründeten Ausnahmefällen kann die Kirchenleitung auf Antrag einer Kreissynode andere Fristen festlegen.
 - h) Auf Antrag von Kreissynoden kann die Kirchenleitung im Einvernehmen mit dem Ständigen Innerkirchlichen Ausschuss und dem Ständigen Finanzausschuss für den Bereich der beantragenden Kirchenkreise Abweichungen von a) und b) unter folgenden Voraussetzungen zulassen:
 - aa) Es bestehen bereits kirchenkreisübergreifende Modelle von Verwaltungen.
 - bb) Durch die beantragenden Kreissynoden wird eine alternative Konzeption einer Verwaltungsstruktur vorgelegt, die den übrigen Grundentscheidungen entspricht.
 - cc) Die fachliche Unterstützung der Superintendenturen ist sicher gestellt.
 - dd) Die vorgelegte alternative Konzeption berührt nicht die Umsetzung der landeskirchlichen Verwaltungsstrukturreform in anderen Kirchenkreisen.
3. Die Kirchenleitung wird gebeten, der Landessynode 2013 geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, die
- a) den Umsetzungsprozess der neuen Verwaltungsstruktur in Kirchenkreisen und Kirchengemeinden unterstützen,
 - b) eine Weiterentwicklung von Qualitätsprozessen ermöglichen,
 - c) eine Beobachtung der Kostenentwicklung in der Verwaltung sicherstellen,

- d) Grundlage für eine Reform der Verwaltungsaus- und -fortbildung sein können.

B

BEGRÜNDUNG

Inhalt

1. Einleitung

- a) Auftrag
- b) Verfahren
- c) Beratungsprozess im Sommer
 - aa) Ausschüsse
 - bb) Regionalkonferenzen und Internetforum
 - cc) Anträge von Kreissynoden
 - dd) Weitere Stellungnahmen
- d) Proponendum

2. Beschlussanträge

Zu 1: Grundsatz

Zu 2: Grundentscheidungen

Zu a) Ein Kirchenkreis - ein Verwaltungsamt

- aa) Übereinstimmung von Kirchenkreis und Verwaltungsbereich
- bb) Ein Verwaltungsamt für mehrere Kirchenkreise
- cc) Verband oder Kirchenkreis?
- dd) Andere Modelle, Verzicht auf Strukturvorgaben
- ee) Ortsnähe von Verwaltung, Gemeindebüros
- ff) Kompetenzzentrum

Zu b) Zusammenfassung von Superintendentur, kreiskirchlicher Verwaltung und Gemeindeverwaltung

- aa) Die Rolle der Superintendentur
- bb) Aufsicht und Verwaltungsvereinfachung
- cc) Organisatorische Abgrenzung der aufsichtlichen Funktionen in der gemeinsamen Verwaltung
- dd) Umgang mit Daten
- ee) Zugriffsmöglichkeiten der Kirchengemeinden
- ff) Schiedsstelle

- gg) Mitverwaltung von Fachverbänden
- hh) Mitverwaltung von Einrichtungen des privaten Rechts (gGmbHs, Vereine)
- ii) Outsourcing
- Zu c) Qualitätssicherung
 - aa) Mindestpersonalausstattung
 - bb) Mitarbeitende in der Verwaltung
 - cc) Verwaltungsleitungen
 - dd) Organisation und Controlling
- Zu d) Pflichtaufgaben
 - aa) Pflichtaufgaben
 - bb) Übernahme von Verwaltungsaufgaben durch Ehrenamtliche
- Zu e) Geschäfte der laufenden Verwaltung
- Zu f) Kostenkontrolle
- Zu g) Übergangsfristen
- Zu h) Antragsmöglichkeit von Kreissynoden
- Zu 3. Weitere Aufträge
 - Zu a) Change management
 - Zu b) Weiterentwicklung von Qualitätsprozessen
 - Zu c) Evaluation, Transparenz Kostenentwicklung
 - Zu d) Reform Verwaltungsaus- und fortbildung

1. Einleitung

a) Auftrag

Mit Beschluss der Landessynode 2011 wurde die Kirchenleitung gebeten, Vorschläge für eine zukünftige verbindliche Struktur der Verwaltung von Kirchenkreisen und Kirchengemeinden und deren Umsetzung sowie für die Implementierung von Maßnahmen der Qualitätssicherung von Verwaltung und zur Schaffung einer einheitlichen IT-Struktur vorzulegen.

Zu diesem Zweck sollte eine Arbeitsgruppe berufen werden, in der neben Mitgliedern der beteiligten Ausschüsse Vertreterinnen und Vertreter der verschiedenen kirchlichen Ebenen und Verwaltungsfachleute aus dem kirchlichen und staatlichen Bereich vertreten sein sollten:

Beschluss 40 der Landessynode 2011:

„Die Landessynode stellt fest, dass eine Reform der Verwaltung von grundlegender Bedeutung für das Gelingen anstehender Reformprozesse in unserer Kirche ist. Für diese Reform bedarf es der Mitwirkung der Kirchengemeinden, Kirchenkreise und Verbände und der Unterstützung durch sie. Die Landessynode erkennt hier eine gesamtkirchliche Verantwortung aller Ebenen.

Die Kirchenleitung wird beauftragt,

- I. 1. zur Landessynode 2012 Vorschläge für eine zukünftige verbindliche Struktur der Verwaltung von Kirchenkreisen und Kirchengemeinden und deren Umsetzung vorzulegen.*

Dabei sollen folgende Ziele erreicht werden:

- a) Gewährleistung einer qualifizierten Unterstützung von Leitungsorganen, Mitarbeitenden und Gemeindemitgliedern,*
 - b) mittel- und langfristige Senkung der Kosten durch effizienten Einsatz von Personal und Sachmitteln,*
 - c) Schaffung effizienter, qualitätssichernder und vergleichbarer Strukturen.*
- 2. zur Landessynode 2012 Vorschläge für die Implementierung von Maßnahmen der Qualitätssicherung von Verwaltung sowie zur Schaffung einer einheitlichen IT-Struktur vorzulegen.*

II. zu diesem Zweck eine Arbeitsgruppe zu berufen, in der neben dem Landeskirchenamt

- Mitglieder des Ständigen Innerkirchlichen Ausschusses, des Ständigen Ausschusses für Kirchenordnung und Rechtsfragen und des Ständigen Finanzausschusses,
- Vertreterinnen und Vertreter der kreiskirchlichen und der gemeindlichen Ebene,
- Verwaltungsfachleute aus dem kirchlichen und staatlichen Bereich, darunter eine Vertreterin oder ein Vertreter des Rheinischen Verbandes der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im evangelisch kirchlichen Verwaltungsdienst (RVM) und
- eine Vertreterin oder ein Vertreter aus der Evangelischen Kirche von Westfalen

vertreten sind.

Die Arbeit der Arbeitsgruppe wird von externen Fachleuten unterstützt. Die Finanzierung erfolgt aus dem landeskirchlichen Haushalt (7000.00.7650.74.6751).

(Einstimmig)

b) Verfahren

Mit Beschluss vom 11.2.2011 hat die Kirchenleitung die Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von Superintendent Pistorius berufen.

Nach entsprechender Ausschreibung wurde die Firma Kienbaum beauftragt, ein Sollkonzept zu erstellen. In enger Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe und dem zuständigen Dezernat wurde ein Entwurf des Soll-Konzepts vorgelegt, der Grundlage für die ersten Beratungen der Ständigen Ausschüsse waren sowie Gegenstand der Regionalkonferenzen und der Stellungnahmen im Internet.

Kollegium und Kirchenleitung haben die Vorlage für den Beratungsprozess im Sommer in ihren Sitzungen vom 10. und 14.6. 2011 sowie Ergänzungen am 12. und 15.7. 2011 beschlossen.

Nach dem Beteiligungsprozess wurde eine neue Vorlage erstellt, die die Kirchenleitung in ihrer Sitzung vom 21.10.2011 zur Beratung an die beteiligten Ausschüsse überwiesen hat.

Die vorliegende Beschlussfassung wurde von der Kirchenleitung am 1.12.2011 der Landessynode mit der Bitte um Zustimmung überwiesen.

c) Beteiligungsprozess

aa) Ausschüsse

Die beratenden Ausschüsse haben wie folgt votiert:

- Innerkirchlicher Ausschuss

Der Innerkirchliche Ausschuss hat sich zunächst im Rahmen eines Studientages am 30.06.2011 sowie in seiner Sitzung vom 14.07.2011 mit der Beratungsvorlage beschäftigt. Er hat allen o.g. Grundsatzpunkten überwiegend einstimmig bei ein bis zwei Enthaltungen und im Blick auf die Fristen in Punkt 12 mit einer Gegenstimme zugestimmt. Ein Änderungsantrag, der Ausnahmen von dem Regelfall, ein Verwaltungsamt pro Kirchenkreis vorzusehen, zulassen wollte, wenn bestehende Verwaltungsämter die vorgegebenen Qualitätsstandards nachweislich erfüllen, wurde bei einer Gegenstimme und einer Enthaltung abgelehnt.

In seiner Klausursitzung am 23./24.11.2011 hat sich der Ausschuss intensiv mit den während des Beratungsprozesses eingegangenen Voten, insbesondere mit den bis dahin eingegangenen Stellungnahmen von Kreissynoden beschäftigt.

Es wurden die 11 Anträge von Kirchenkreisen auf Verschiebung des Prozesses und die 9 Ablehnungen einer Verschiebung zur Kenntnis genommen. Es wurde diskutiert, inwieweit der Prozess der Konzentration von Verwaltung tatsächlich Vorgaben der Landessynode bedürfe und ob strukturelle Qualitätskriterien zwingend seien. Intensiv wurde erörtert, ob nicht Aussagen über die Höhe der Kosten der Reform vor einer verbindlichen Beschlussfassung gemacht werden müssten.

Der von der Kirchenleitung vorgelegte Beschlussvorschlag wurde schließlich mit kleinen Änderungen und Ergänzungen bei einer Gegenstimme und zwei Enthaltungen befürwortet.

Die vorgeschlagene Verschärfung der Formulierung des Finanzausschusses unter 2.a (Änderung von „soll“ in „darf“) wurde mit Hinweis darauf, dass zumindest mehrere Standorte von Verwaltung im Kirchenkreis möglich sein sollen, abgelehnt.

Die vom Ausschuss für Kirchenordnung und Rechtsgragen vorgeschlagene Öffnung der Formulierung unter 2.h), um durch die Einfügung des Wortes „grundsätzlich“ weitere Ausnahmen möglich zu machen, wurde ebenfalls abgelehnt. Die übrigen Anregungen der Ausschüsse wurden aufgenommen.

- Finanzausschuss

Der Finanzausschuss hat am 04.07.2011 getagt und hat beschlossen, die Bildung von Verwaltungsämtern auf Kirchenkreisebene zu befürworten, so-

wie die Trägerschaft der Verwaltungsämter durch den Kirchenkreis vorzusehen. Darüber hinaus plädierte er für eine baldige Umsetzung der Verwaltungsstrukturreform und sprach sich gegen eine Verschiebung der Umsetzung aus. Der Finanzausschuss beschloss mit einer Gegenstimme.

In seiner Sitzung vom 17.11.2011 hat der Finanzausschuss sich den Änderungsvorschlägen des Ausschusses für Kirchenordnung und Rechtsfragen (s.u.) nicht angeschlossen, sondern mit kleinen Änderungen (s.o.) dem vorgelegten Beschlusssentwurf zugestimmt. Der Finanzausschuss hat zudem zum Ausdruck gebracht, dass eine Kostenermittlung für die Verwaltungsstrukturreform, wie sie von einigen Kreissynoden verlangt wird, einen erheblichen Aufwand darstellen würde, der unverhältnismäßig und nicht sinnvoll wäre. Die Verwaltungsreform habe nicht in erster Linie eine Kostensenkung zum Ziel sondern eine deutliche Verbesserung der Qualität bei angemessenen Kosten. Diese Effizienzsteigerung müsste durch geeignete Instrumente wie Berichtspflichten und Vergleichsmöglichkeiten mit anderen Verwaltungsämtern nach Schaffung einer neuen Struktur transparent gemacht werden.

- Ausschuss für Kirchenordnung und Rechtsfragen

Der Ständige Ausschuss für Kirchenordnung und Rechtsfragen hat am 18.07. und am 14.11.2011 getagt. In seinem ersten Beschluss kommt zum Ausdruck, dass er einer Verwaltungsstrukturreform grundsätzlich positiv gegenüber steht und die grundsätzlichen Überlegungen des Sollkonzeptes zur Verwaltungsstrukturreform zustimmend zur Kenntnis genommen werden. Die Frage der Rolle der Superintendentur in einer gemeinsamen Verwaltung sowie der Zugriff auf Verwaltungsmitarbeitende durch die Superintendentur und durch die einzelnen Kirchengemeinden müssen noch präziser dargestellt werden und so geregelt sein, dass die Interessen jeder einzelnen Kirchengemeinde gewahrt bleiben. Die Zustimmung erfolgte bei einer Enthaltung.

In seiner Sitzung vom 14.11.2011 wurde der neuen Vorlage zugestimmt, allerdings vorgeschlagen, die Beschlussfassung unter 2. h) wie folgt zu fassen:

„Auf Antrag von Kreissynoden kann die Kirchenleitung im Einvernehmen mit dem Ständigen Innerkirchlichen Ausschuss und dem Ständigen Finanzausschuss für den Bereich der beantragenden Kirchenkreise Abweichungen von a) und b) *grundsätzlich* unter folgenden Voraussetzungen zulassen:

- aa) Es bestehen bereits kirchenkreisübergreifende Modelle von Verwaltungen.
- bb) Durch die beantragenden Kreissynoden wird eine alternative Konzeption einer Verwaltungsstruktur vorgelegt, die den übrigen Grundentscheidungen entspricht.

cc) Die vorgelegte alternative Konzeption berührt nicht die Umsetzung der landeskirchlichen Verwaltungsstrukturreform in anderen Kirchenkreisen.“

Mit der Einfügung des Wortes „grundsätzlich“ und der Streichung des Satzes, dass insbesondere die Mindestpersonalausstattung gewährleistet sein soll, sollte zum Ausdruck gebracht werden, dass Ausnahmen ergebnisoffener von der Kirchenleitung beraten werden sollten.

bb) Regionalkonferenzen und Internetforum

Es haben im Juli und September 2011 insgesamt 5 Regionalkonferenzen in Essen, Köln, Krefeld, Koblenz und Schweich stattgefunden. Neben den mündlichen Voten war hier die Gelegenheit auf zur Verfügung gestellten Karten auch schriftlich Stellung zu nehmen.

Aus den mündlichen und schriftlichen Rückmeldungen der Regionalkonferenzen haben sich Anfragen zu folgenden Themen ergeben:

- Pflicht von Kirchengemeinden zum Anschluss an ein gemeinsames Verwaltungsamt
- Übereinstimmung von Kirchenkreis- und Verwaltungsgrenzen
- Mindestpersonalausstattung
- Pflicht- und Wahlaufgaben
- Qualität
- Kompetenzzentren
- Verwaltung selbständiger Träger
- Outsourcing
- Gemeindebüros, Ortsnähe
- Ehrenamtliche und Verwaltung
- Aufsicht und Superintendentur
- Verwaltungsvereinfachung
- Trägerschaft von Verwaltung
- Verhältnis von Leitungsorganen und Verwaltung
- Mitarbeitende in der Verwaltung
- Kosten
- IT
- Evaluation, Überprüfbarkeit
- Umsetzungsfristen

Die entsprechenden Anfragen und Vorschläge haben teilweise Eingang in die Beschlussvorschläge gefunden, in jedem Fall sind sie in der Begründung aufgegriffen.

cc) Anträge von Kreissynoden

Zum Zeitpunkt der Drucklegung lagen Anträge bzw. Stellungnahmen von folgenden Kreissynoden vor:

- Aachen
- Bonn
- Essen (2)
- Gladbach-Neuss
- Bad Godesberg-Voreifel
- Jülich
- Kleve (2)
- Koblenz
- Köln-Mitte
- Köln-Rechtsrheinisch (2)
- Köln-Süd (2)
- Leverkusen
- Moers
- Oberhausen
- Saar-West
- An Sieg und Rhein
- Simmern Trarbach
- Wuppertal (2)

Die Anträge der *Kreissynoden Aachen, Bonn, Bad-Godesberg-Voreifel, Essen, Kleve, Köln-Mitte, Köln-Süd, Köln-Rechtsrheinisch, Jülich, Oberhausen, An Sieg und Rhein und Simmern Trarbach* beinhalten den Wunsch, ein Proponendum oder zumindest eine Verschiebung des Beschlusses herbeizuführen, da die Eingriffe so weitreichend für Kirchengemeinden seien, dass allen Presbyterien die Gelegenheit gegeben werden müsse, zu dem Vorhaben Stellung zu nehmen. Dies könne nur über ein Proponendum geschehen, was dazu führen würde, dass eine Beschlussfassung der Landessynode erst für die Landessynode 2013 vorgesehen werden könne.

Einige Kreissynoden wie *Altenkirchen, Düsseldorf, Krefeld, Leverkusen, Niederberg, Solingen, Saar-West, Trier und Wesel* haben entsprechende Anträge von Kirchengemeinden abgelehnt.

Die *Kreissynoden Duisburg, Saar-Ost und Köln-Nord* haben beschlossen, entsprechend den vorliegenden Vorschlägen auf ein kreiskirchliches Verwaltungsamt zuzugehen.

Der Antrag der *Kreissynode Jülich* stellt inhaltlich fest, dass größere Einheiten nicht unbedingt besser und kostengünstiger wären und der Vielgestaltigkeit der Evangelischen Kirche im Rheinland Raum gelassen werden sollte, um verschiedene Modelle zu ermöglichen. Die *Kreissynode Köln-Rechtsrheinisch* fordert vor einer verbindlichen Beschlussfassung die Klärung von Qualitätsstandards und die damit verbundenen dauerhaften finanziellen Folgen sowie die Berechnung der Kosten für die Umstellung. Um sorgfältige Prüfung der Höhe des Kostenrahmens für die geplante Verwaltungsstrukturreform bittet ebenso die *Kreissynode Moers*. Die *Kreissynode Essen* beantragt, dass die Möglichkeit bestehen bleibt, dass Gemeinden, die in der Lage sind, ihre Verwaltungsaufgaben entsprechend der Kirchenordnung ordnungsgemäß durchzuführen, nicht zum Zusammenschluss in einem kreiskirchlichen Verwaltungsamt verpflichtet werden.

Die *Kreissynode Wuppertal* hat im Jahr 2010 die Abschaffung des Genehmigungsvorbehaltes im Verwaltungsverfahren unter der Voraussetzung gefordert, dass bestimmte Mindestvoraussetzungen an Verwaltung gestellt werden, z.B. im Blick auf die Personalausstattung, und eine abschließende Festlegung von Stellenplänen erfolgt ist. 2011 nimmt sie differenziert zu den einzelnen Grundentscheidungen Stellung und begrüßt das grundsätzliche Anliegen, bittet aber um angemessene Öffnungsklauseln, die unterschiedliche organisatorische, strukturelle und geografische Rahmenbedingungen berücksichtigen, die eine eigene Verwaltung etwa von Diakonischen Werken und Friedhofsverbänden ermöglichen oder für Rechtsträger, die die Pflichtaufgaben nicht finanzieren können, Ausnahmeregelungen vorsieht.

Die *Kreissynoden Köln-Süd und Köln-Mitte* legen neben der Bitte um Verschiebung der Entscheidung einen differenzierten Alternativvorschlag vor, nach dem es neben dem vorgeschlagenen Modell eines kreiskirchlichen Verwaltungsamtes auch mehrere verbandlich organisierte Verwaltungsämter in einem Kirchenkreis oder kirchendkreisübergreifend geben kann, die von der Landessynode zu beschreibende Qualitätsstandards erfüllen müssen. Mit den Superintendenturen sind in diesem Fall Vereinbarungen über eine verbindliche Zusammenarbeit zu treffen. Im Übrigen erwarten Sie, dass vor einer verbindlichen Beschlussfassung die Qualitätsstandards geklärt werden müssen und die dauerhaften finanziellen Folgen für die Verwaltungsdienststellen sowie die Kosten für die Umstellung zu berechnen sind.

Die *Kreissynode Koblenz* lehnt ein einziges Verwaltungsamt pro Kirchenkreis ab und befürwortet die Trennung von kreiskirchlicher und gemeindli-

cher Verwaltung, wie sie im Kirchenkreis Koblenz praktiziert wird. Sie hält die Trennung aus kirchenpolitischer Sicht für zwingend notwendig.

Der *Kirchenkreis Saar-West* fordert dazu auf, die laufenden Prozesse Personalplanung, Verwaltungsstrukturreform, Aufgabenkritik und Pfarrbilddiskussion in einen Zusammenhang zu stellen und auf ihre Wechselwirkungen hin zu überprüfen, die *Kreissynode Gladbach-Neuss* bringt ihre Sorge zum Ausdruck, dass immer mehr Verantwortung der Presbyterien auf andere Personen und Gremien verlagert werden sollen.

Die *Kreissynode Leverkusen* hat beschlossen, den Prozess der Verwaltungsstrukturreform zu unterstützen.

dd) Weitere Stellungnahmen:

Weitere Stellungnahmen sind von folgenden Körperschaften oder Institutionen abgegeben worden:

- Evangelische Kirchengemeinde Herzogenrath, KK Aachen
- Evangelische Kirchengemeinde Essen Heidhausen, KK Essen
- Evangelische Kirchengemeinde zu Düren, KK Jülich
- Evangelische Gemeinde Wegberg, KK Jülich
- Evangelische Kirchengemeinde Weisweiler-Dürwiß, KK Jülich
- Evangelische Kirchengemeinde Inden-Langerwehe, KK Jülich
- Evangelische Kirchengemeinde Uedem, KK Kleve
- Kreissynodalvorstand und Verbandsvertretung Koblenz
- Evangelische Kirchengemeinde Bergisch Gladbach, KK Köln-Rechtsrheinisch
- Evangelische Kirchengemeinde Frechen, KK Köln-Süd
- Evangelische Kirchengemeinde Anrath-Vorst, KK Krefeld
- Evangelische Christus-Kirchengemeinde Kleinich, KK Trier
- Landeskirchlicher Beirat für MAV
- Lutherischer Konvent und reformierte Gemeinden in den Kirchenkreisen Moers und Kleve
- Lutherischer Konvent
- Stellungnahme des Dürener Studientages

Die Stellungnahmen fordern zum großen Teil eine Aufschiebung einer Entscheidung auf der Landessynode 2012 und die Durchführung eines Propo-

nendums. Begründet wird dies damit, dass die Vorschläge gravierende Auswirkungen auf die Kirchengemeinden hätten und von daher eine intensive Befassung der Materie für die Kirchengemeinden möglich gemacht werden müsse. Die Durchführung der Regionalkonferenzen und die Einrichtung des Internetforums seien keine ausreichenden Instrumente gewesen, um die Kirchengemeinden angemessen zu beteiligen.

Soweit inhaltliche Anfragen formuliert worden sind, decken sich diese weitgehend mit den Anfragen aus den Regionalkonferenzen und werden im Rahmen der Begründung aufgegriffen.

d) Proponendum

Die Landessynode 2011 hat der Kirchenleitung den Auftrag erteilt, Vorschläge für eine verbindliche Struktur von Verwaltung der Landessynode 2012 vorzulegen. Hierbei wurde sehr eingehend erörtert, ob eine umfassende Beteiligung von Kirchengemeinden vorgesehen werden sollte, was dazu geführt hätte, dass erst 2013 entsprechende Vorschläge hätten vorgelegt werden können. Hiervon wurde abgesehen, weil angesichts schon begonnener Umstrukturierungsprozesse in einzelnen Kirchenkreisen eine Entscheidung über eine zukünftige Verwaltungsstruktur so bald wie möglich vorliegen sollte, so dass laufende Prozesse sich daran orientieren könnten. Die laufende Einführung von NKF führt dazu, dass diese Prozesse unter gewissem zeitlichem Druck erfolgen. Die Entscheidung über Rahmenbedingungen einer verbindlichen Verwaltungsstruktur ist daher notwendig, damit Umstrukturierungsprozesse nicht in eine andere Richtung erfolgen.

Darüberhinaus wurde die Neuordnung im Bereich der Verwaltung nicht als ein Gegenstand gesehen, für das ein Proponendum zwingend notwendig ist. Vielmehr sollten die nach der Kirchenordnung vorgesehenen Organe auf den verfassungsmäßig dafür vorgesehenen Wegen eine Entscheidung herbeiführen.

Um dennoch eine größtmögliche Beteiligung zu ermöglichen, ohne eine zeitliche Verschiebung vornehmen zu müssen, wurden die Instrumente der Regionalkonferenzen, eine transparente Berichterstattung im Internet und das Internetforum vorgesehen.

In rechtlicher Hinsicht besteht eine Verpflichtung zur Durchführung eines Proponendums nicht, da die Kirchenordnung dieses Instrument nicht vorsieht. Die Mitwirkung von Kirchengemeinden und Kirchenkreisen an landessynodalen Entscheidungen ist in der Kirchenordnung der Evangelischen Kirche im Rheinland nur durch die Entsendung von Mitgliedern in die Landessynode und durch das Antragsrecht der Kreissynoden vorgesehen.

Vereinzelt sehen andere Landeskirchen bei Gesetzen über agendarische Fragen und Fragen der kirchlichen Lebensordnung ein Verfahren der Stellungnahmen von Kreissynoden vor.

Von einem Proponendum an Kirchengemeinden kann die Landessynode daher Gebrauch machen, wenn sie dies für geboten hält, sie ist aber nicht dazu verpflichtet.

Zu unterscheiden von einem Proponendum ist die Herstellung des sogenannten „magnus consensus“ entsprechend dem Augsburger Bekenntnis, der in Zusammenhang mit bekenntnisrelevanten Fragen anzustreben ist. Der Ausschuss für Kirchenordnung und Rechtsfragen hat hierzu 1995 übereinstimmend mit der Kirchenleitung im Zusammenhang mit der Änderung des Grundartikels im Jahre 2003 beschlossen, dass die Landessynode vor dem Wirksamwerden einer Änderung des Grundartikels feststellen muss, ob die „große Übereinstimmung“ (magnus consensus) in der Kirche gegeben ist.

Der Begriff „magnus consensus“ leitet sich aus den ersten Worten des Augsburger Bekenntnisses ab, aus denen hervorgeht, dass das nachfolgende Bekenntnis in großer Übereinstimmung erfolgt ist („Die Kirchen lehren bei uns in voller Übereinstimmung...“). Hieraus wird abgeleitet, dass für bekenntnisändernde Verfahren wiederum eine große Übereinstimmung der Beteiligten herzustellen sei.

Das Instrument des magnus consensus kann daher überhaupt nur für eine Änderung des Grundartikels als Vorschrift mit Bekenntnisrang als gebotenes Mittel angesehen werden, nicht aber für Fragen der Organisation von Verwaltung.

Entsprechend dem Auftrag der Landessynode 2011 werden daher mit dieser Vorlage Vorschläge für eine Verwaltungsstruktur vorgelegt. Über eine Verschiebung des Prozesses müsste die Landessynode entscheiden.

e) Schaffung einer einheitlichen IT-Struktur

Die Entwicklung einer einheitlichen IT-Struktur wird in einer gesonderten Vorlage behandelt.

Im Laufe des Prozesses hat sich gezeigt, dass die Fragestellungen, die IT-Strukturen betreffen, im Blick auf die vielfältigen Fragen der Datensicherheit, der Beschaffung und Betreuung derart komplex sind, dass sie nicht im Rahmen des Verwaltungsstrukturprozesses angemessen berücksichtigt werden konnten.

Auf der Basis der Vorschläge zur Verwaltungsstruktur soll deshalb in einem gesonderten Projekt ein entsprechendes Konzept entwickelt werden.

In dem vorliegenden Sollkonzept wurden daher nur Aussagen zu einer Mindestpersonalausstattung im IT-Bereich getroffen.

2. Beschlussanträge

Gemäß dem Beschluss der Landessynode 2011 legt die Kirchenleitung der Landessynode Vorschläge für eine zukünftige verbindliche Struktur der Verwaltung von Kirchenkreisen und Kirchengemeinden vor.

Dies geschieht in Würdigung der Prozesse, die bisher bereits in den verschiedenen Regionen der Landeskirche stattgefunden haben, um eine effizientere Verwaltung zu gewährleisten.

Im Rahmen der wiederholten Behandlung des Themas Verwaltung im Rahmen landessynodaler Prozesse in den letzten Jahren hat sich aber herausgestellt, dass es für den Bereich Verwaltung sinnvoll ist, gewisse Rahmenbedingungen festzulegen, die für alle Kirchengemeinden und Kirchenkreise Geltung entfalten und so eine gemeinsame Grundlage für weitere Effizienzsteigerungen im Bereich von Verwaltung sein können.

Zu 1: Grundsatz

Mit dem einleitenden Beschluss zur Verwaltungsstrukturreform soll zunächst das Verhältnis von Verwaltung und Leitungsorganen hervorgehoben werden. Im Rahmen der Regionalkonferenzen war die Befürchtung geäußert worden, dass eine gut aufgestellte Verwaltung zu sehr Einfluss auf die Leitungskompetenzen von Organen nehmen könnte. Verstärkt wurde dies durch den Vorschlag, Geschäfte der laufenden Verwaltung auf die Verwaltung zu übertragen (s.u.). An dieser Stelle soll eindeutig festgestellt werden, dass die Verwaltung eine dienende Funktion gegenüber den Leitungsorganen hat. Die Entscheidungen müssen in den Organen getroffen werden. Diese sollen aber in der Vorbereitung der Entscheidungen auf eine qualifizierte Verwaltung zurückgreifen können, um so in Kenntnis der rechtlichen und tatsächlichen Umstände sachgerechte Entscheidungen treffen zu können.

In diesem Zusammenhang soll auch festgestellt werden, dass Verwaltung in ihrer dienenden Funktion dazu beiträgt, den kirchlichen Auftrag zu erfüllen. Das bedeutet, dass Verwaltungshandeln nicht losgelöst von kirchlichen Inhalten und kirchlicher Prägung erfolgen kann. Nur wenn die kirchliche Identität auch bei Verwaltungsmitarbeitenden ausgeprägt ist, wird die Verwaltung ihre Aufgabe gegenüber den Leitungsorganen sinnvoll erfüllen können.

Vor diesem Hintergrund ist die Entwicklung der rechtlichen Regelungen zum Thema Verwaltung zu betrachten:

Die Stellung von Verwaltung auf der Ebene der Kirchengemeinden und Kirchenkreise könnte man gemeinhin so beschreiben, dass die Verwaltung als Schreibtisch des Leitungsorgans dient. So gibt es keine Vorschriften, die genauer das Vorhandensein und die Funktion von Verwaltung regeln. Vielmehr wird beispielsweise in Artikel 15 der Kirchenordnung (KO) nur darauf hingewiesen, dass die Verantwortung für eine ordnungsgemäße Verwaltung beim Presbyterium, bzw. beim Vorsitzenden (Artikel 28) liegt. Art.28 Abs.3 KO legt

fest, dass die oder der Vorsitzende des Presbyteriums den Schriftwechsel führt.

In der Verwaltungsordnung (VO) wird in § 3 deutlich betont, dass Entscheidungen allein durch Leitungsorgane zu erfolgen haben, sie insofern die Funktion von Behörden erfüllen. In § 10 VO hieß es in der Fassung von 1960 noch, dass Verwaltungsämter eingerichtet werden sollen, wenn der Umfang der Verwaltungsgeschäfte es erfordert, während in der VO von 2001 die Formulierung lautet, dass Verwaltungsdienststellen eingerichtet werden sollen.

Die Vorschriften der Verwaltungsordnung beziehen sich allerdings nur auf die Finanz- und Vermögensverwaltung. Verwaltung umfasst aber in weiten Teilen natürlich auch Personalverwaltung, hierzu gibt es keinerlei Vorschriften.

Dies zeigt, dass die Kirchenordnung ursprünglich nicht davon ausging, dass umfassende Verwaltungsaufgaben durch die Kirchengemeinde zu bewältigen sind. Leitungs- und Verwaltungsorgan fielen zusammen. Dadurch, dass Verwaltungsaufgaben aber in der Praxis nicht durch eine Personenmehrheit wahrgenommen werden können, sind Vorsitz und Kirchmeister hiermit beauftragt worden (vgl. Frost, Strukturprobleme Ev. Kirchenverfassung, 1972, S.95). Neben den Regelungen über die Schriftführung und die Aufgaben von Kirchmeistern waren insofern auch keinerlei weitergehende Vorschriften notwendig.

Etwas anders sieht es auf der Ebene des Kirchenkreises aus. Dort heißt es in Artikel 120 Abs. 4 KO, dass der Superintendentin oder dem Superintendenten eine Verwaltung zur Verfügung stehen soll. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass wesentliche Aufsichtsfunktionen beim Superintendenten bzw. bei der Superintendentin angesiedelt sind und die Kirchenordnung davon ausging, dass angesichts der vielfältigen Aufgaben im Superintendentenamt, diese nur mit Hilfe einer Verwaltung bewältigt werden können.

Ganz anders strukturiert ist die Verwaltung auf der Ebene der Landeskirche. Hier hat das Landeskirchenamt als Verwaltungsbehörde eine besondere Stellung, da Entscheidungsrechte übertragen sind. Per Dienstordnung kann die Kirchenleitung Geschäfte auf das Landeskirchenamt delegieren, die Dienstordnung bedarf der Zustimmung der Landessynode. Es ist deshalb seit Beginn der Ev. Kirche im Rheinland immer wieder angezweifelt worden, ob die Einrichtung des Landeskirchenamtes mit seinen Entscheidungsbefugnissen mit der presbyterial-synodalen Ordnung vereinbar ist. Tatsache ist, dass die Entscheidungen des Landeskirchenamtes relativ weit entfernt sind von einer synodalen Legitimation. Die Kirchenordnung hat versucht, dem Rechnung zu tragen, indem die von der Synode gewählten hauptamtlichen Kirchenleitungsmitglieder Teil des Kollegiums des Landeskirchenamtes sind, sowie dadurch, dass die Dienstordnung mit Zustimmung der Landessynode

erlassen werden muss. Einige Stimmen sehen darin aber ein Verlassen der presbyterial-synodalen Ordnung in Reinform. Auf der anderen Seite gab es bereits seit den sechziger Jahren Bestrebungen, mehr Entscheidungsrechte auf das Landeskirchenamt zu verlagern. So kam es aufgrund einer Initiative des Kirchenordnungsausschusses im Jahr 1963 schon zu Änderungen, die eine Verlagerung von weiteren Entscheidungsrechten auf das Landeskirchenamt vorsah. Begründet wurde dies damit, dass die Kirchenleitung frei werden sollte, sich wirklich wichtigen geistlichen Aufgaben zu widmen. Begründet wurde dies auch mit dem Zwang der Umstände, dass eine Kirche in der Größenordnung der Evangelischen Kirche im Rheinland tatsächlich nicht allein durch synodalverantwortete Gremien geleitet werden kann.

Betrachtet man die Rolle der Verwaltung seit der Reformation, so ist die unterschiedliche Entwicklung in Abgrenzung zur katholischen Kirche zu betrachten. Während in der katholischen Kirche allein den Klerikern die Führung des gesamten Apparates -also auch der Verwaltung- obliegt, von daher nur die Kirchenmitglieder an der Leitungsvollmacht der Kirche teilhaben, die auch zum Priester geweiht sind, so hat die Reformation zunächst die bischöflichen Aufgaben allein auf die Ausübung des öffentlichen Predigtamtes und die Verwaltung der Sakramente begrenzt. Letztlich kam darin auch zum Tragen, dass man sich befreien wollte von den umfangreichen rechtlichen Regelungen, die die biblische Botschaft in den Hintergrund rückten.

Die „Verwaltung“ der entstehenden Kirche mit all den Aufgaben, die im Blick auf Pfarrerversorgung und anderen Ordnungen unerlässlich waren, ist schließlich durch die Landesherrn übernommen worden. Hieraus hat sich später das Konsistorium gebildet, das dann wiederum versucht hat, sich von staatlichen Einflüssen zu lösen.

Kennzeichnend ist in der weiteren Entwicklung, dass im Sinne des allgemeinen Priestertums Kirchenleitung sowohl durch Geistliche wie auch durch Laien wahrgenommen werden kann, insofern sich das Zusammenwirken von Pfarrern und Pfarrerinnen und Juristen und Juristinnen in der Kirchenleitung herausgebildet hat und in jüngster Zeit weitere Berufsgruppen hinzukommen.

Die Erkenntnis ist gewachsen, dass Verwaltungsaufgaben nicht zu trennen sind von geistlichen Aufgaben, Recht und Verwaltung aber immer dienende Funktion haben und auf ihre Weise dazu beitragen, den Verkündigungsauftrag zu erfüllen.

Bemerkenswert ist die Entwicklung am Beispiel der Verwaltungsordnung von 1960 im Vergleich zu 2001. In der früheren Fassung heißt es noch, dass die Verwaltung unter dem Auftrag steht, das Wort Gottes zu verkündigen und der rechten Ausrichtung des Auftrags zu dienen. Dieser Auftrag wurde in der neueren Fassung dann nur noch beschränkt auf die Ausrichtung des kirchlichen Vermögens aber nicht mehr auf seine Verwaltung. Andere Landeskirchen haben in ihren Gesetzen über Verwaltungsämter den geistlichen Auf-

trag von Verwaltung konkret ausgedrückt. So heißt es im Kirchengesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben der kirchlichen Verwaltungsämter aus dem Jahr 2000 der Berlin Brandenburgischen Kirche: „Die kirchlichen Verwaltungsämter leisten einen Beitrag zur Gestaltung des kirchlichen Lebens, indem sie Dienstleistungen für Kirchengemeinden, Kirchenkreise sowie für kirchliche Einrichtungen und Werke erbringen“.

Mit dem Beschluss „Missionarisch Volkskirche sein – Zur Entwicklung und Umsetzung einer Leitvorstellung“ hat die Landessynode 2010 die Bedeutung für Finanz- und Strukturentscheidungen hervorgehoben: „Missionarisch Volkskirche sein“ prägt als Leitvorstellung die konzeptionellen Entscheidungen (Ziele, Strukturen, Ressourcen) und konkreten Handlungsschritte unserer Landeskirche.

Die Neuordnung von Verwaltung sollte daher auch zum Ausdruck bringen, wie sie den Erfordernissen einer Volkskirche im Blick auf Leistungsfähigkeit und Qualität auf der Grundlage des Auftrags der Kirche „die Botschaft von der freien Gnade Gottes auszurichten an alles Volk“ (Barmen IV) gerecht wird.

Neben der Einordnung von Verwaltung soll wesentliches Ziel der Verwaltungsreform sein, Effizienz in der Verwaltung zu gewährleisten. Das bedeutet, dass das Verhältnis von Qualität und Kosten im bestmöglichen Verhältnis zueinander stehen müssen.

Eine Steigerung und Sicherstellung von Qualität ist für die Arbeit von Leitungsorganen unerlässlich. Gerade in Strukturen, bei denen die Wahrnehmung des kirchlichen Auftrags überwiegend von Ehrenamtlichen erfüllt wird, muss ein Rückgriff auf eine kompetente Verwaltung möglich sein. Aber auch die Entlastung von Verwaltungstätigkeiten beruflich Mitarbeitender muss bei insgesamt zurückgehenden Stellen im Pfarrdienst, in der Jugendarbeit und anderen Bereichen in den Blick genommen werden.

Dabei muss allerdings immer überprüft werden, wie hoch der Qualitätsstandard angesetzt sein soll. Verschiedentlich wurde die Sorge geäußert, dass auf dem Wege der Verwaltungsstrukturreform eine hoch spezialisierte Verwaltung geschaffen wird, während die notwendige Qualität in anderen Arbeitsbereichen nicht mehr erhalten werden kann.

Insofern muss die gelieferte Qualität immer in Verhältnis zu den dafür entstehenden Kosten gesetzt werden.

Damit hier eine Offenlegung dieser Aspekte möglich ist, müssen entsprechende Instrumente entwickelt werden, die Kostentransparenz und Kostenkontrolle möglich machen.

Die Schaffung vergleichbarer Strukturen in der Landeskirche soll die Entwicklung solcher Instrumente möglich machen.

Zu 2: Grundentscheidungen

Mit diesem Beschluss soll der Kirchenleitung der Auftrag zur Entwicklung der rechtlichen Instrumente zur Umsetzung der Verwaltungsreform gegeben werden.

Die Arbeitsgruppe legt den gemeinsam mit der Firma Kienbaum erarbeiteten Bericht über ein Soll-Konzept einer Verwaltungsstruktur in der Evangelischen Kirche im Rheinland vor.

Dieser Bericht soll Grundlage für die Umsetzung sein.

Die rechtliche Umsetzung wird durch Änderungen der Kirchenordnung, ein Kirchengesetz sowie flankierend durch entsprechende Satzungen der Kirchenkreise, durch Richtlinien und durch Empfehlungen der Kirchenleitung geschehen.

Für die Weiterarbeit sollen einige Grundentscheidungen durch die Landessynode getroffen werden.

Zu a): Ein Kirchenkreis – ein Verwaltungsamt

aa) Übereinstimmung von Kirchenkreis und Verwaltungsbereich

Im Laufe der Beratungen ist deutlich geworden, dass die großen Anforderungen an die kreiskirchliche Ebene im Blick auf konzeptionelle Aufgaben für die Kirchengemeinden (Regionalisierung, Pfarrstellenrahmenkonzept..) aber auch im Blick auf Unterstützung und Aufsicht von Kirchengemeinden (Einrichtung von Warnsystemen, Berichtswesen..) es erfordern, auf eine einzige Verwaltung zurückgreifen zu können, bei der sowohl Informationen wie auch fachliche Qualifikation umfänglich vorhanden sind. Dies lässt sich nur dann gewährleisten, wenn alle Gemeinden eines Kirchenkreises von dem gleichen Verwaltungsamt verwaltet werden.

Es zeigt sich, dass angesichts der sich verminderten Leistungsfähigkeit von Kirchengemeinden, die in der Kirchenordnung beschriebenen Aufgaben der kreissynodalen Ebene sehr viel mehr Aufwand erfordern als früher. Nach Art. 95 Abs.3 KO hat der Kirchenkreis darauf zu achten, dass die Kirchengemeinden ihren Auftrag erfüllen, zusammenarbeiten und der Kirchenkreis ihnen dazu die notwendige Hilfestellung gibt.

Dies kann nicht allein durch die vorhandenen Organe geleistet werden. Es bedarf dazu einer gewissen Größenordnung von Verwaltung. Eine solche Unterstützung kann aber am besten gewährleistet werden, wenn die entsprechende Verwaltung alle Kirchengemeinden kennt, auf deren Belange hinweisen kann und insofern den KSV gezielt in seiner Aufgabe unterstützen kann, ohne dass dieser auf mehrere Verwaltungsdienststellen zurückgreifen muss.

Auch für Gemeindemitglieder, ehrenamtliche und hauptamtliche Mitarbeitende in den Kirchengemeinden bietet sich die Kirchenkreisebene als naheliegendste Größe für Verwaltung an, wenn ein Gemeindeamt vor Ort nicht mehr die Möglichkeit sein kann, den heutigen Anforderungen an Verwaltung begegnen zu können.

Im Zuge der notwendigen stärkeren Zusammenarbeit von Kirchengemeinden ist es auch aus Sicht der Kirchengemeinden naheliegend, die Ebene als Trägerin einer gemeinsamen Verwaltung zu wählen, die die Aufgabe der Koordinierung dieser Zusammenarbeit hat.

Nicht zuletzt stehen die Kirchengemeinden unter anderem mit dem Instrument des innersynodalen Finanzausgleichs auch in einer Haftungsgemeinschaft. Auch aus diesem Grund ist es sinnvoll, gerade im Zuge von Anpassungsprozessen finanzieller Art eine gemeinsame Verwaltung zu haben, die hier unterstützend tätig werden kann.

Ohne eine Verpflichtung der Kirchengemeinden, die Verwaltung des gemeinsamen Verwaltungsamtes wahrzunehmen, ist es nahezu unmöglich, eine einheitliche Verwaltungsstruktur zu erreichen. Wollte man unabhängig von Kirchenkreisgrenzen Verwaltungsbereiche bestimmen, so wäre dies mit weitaus größeren Schwierigkeiten verbunden, da es keine vorhandenen Strukturen weder tatsächlicher noch verfassungsrechtlicher Art gibt, die aufgegriffen werden könnten.

Die reine Orientierung an gewissen Mindestgrößen ohne eine strukturelle Regelung würde nicht gewährleisten können, dass sich eine Struktur herausbildet, die vergleichbar ist und die Komponenten der Mindestgröße, der Erreichbarkeit, und der Vergleichbarkeit erfüllt.

Im Rahmen der Rechnungsprüfung wurden deshalb auch feste Regionen gebildet, die eine flächendeckende gleichartige Versorgung sicher stellen.

Die Tatsache, dass es ein gemeinsames Verwaltungsamt gibt, muss allerdings nicht unbedingt heißen, dass dieses auch an einem Standort angesiedelt sein muss. Gerade im Zuge von Anpassungsprozessen kann es sinnvoll sein, auf verschiedene regionale Besonderheiten im Kirchenkreis, vorhandene Gemeindeämter einschließlich der genutzten Immobilien Rücksicht zu nehmen und zwei oder mehrere Standorte vorzusehen.

Auch wenn dies an eine Leitung höhere Anforderungen stellt, kann aber auch so sicher gestellt werden, dass Aufgabenbereiche zusammengefasst werden, Spezialisierungen und Vertretungsregelungen möglich sind und das 4-Augen-Prinzip gewährleistet werden kann.

bb) Ein Verwaltungsamt für mehrere Kirchenkreise

Aus den oben genannten Gründen liegt die Präferenz der Vorschläge bei dem Modell eines Verwaltungsamtes pro Kirchenkreis. Dies soll auch für

den Fall gelten, dass die Mindestgröße von Verwaltung nicht erreicht werden kann, weil die anfallende Verwaltungsarbeit in einem Kirchenkreis zu gering ist, um die Mindestpersonalausstattung wirtschaftlich abbilden zu können.

Daneben soll aber die Möglichkeit eingeräumt werden, dass mehrere Kirchenkreise ein Verwaltungsamt unterhalten.

Die externen Berater gehen von einer Mindestgröße von etwa 15 Vollzeitbeschäftigten oder 80.000 Gemeindemitgliedern aus.

Die Zahl der Gemeindemitglieder ist nicht unbedingt immer aussagekräftig, da sich hier nicht unmittelbar abbildet, wie viele kirchliche Aktivitäten im Kirchenkreis vorhanden sind, die verwaltungstechnisch unterstützt werden müssen. Hierfür spielt eher die Finanzkraft des Kirchenkreises eine Rolle sowie der Umstand, ob Arbeitsbereiche an selbständige private Träger ausgelagert worden sind.

Nach einer groben Schätzung würden etwa 15 Kirchenkreise die erforderliche Mindestgröße von Verwaltung nicht erreichen können, wovon 2 in Kooperationsverhandlungen stehen. Für 5 Kirchenkreise kann mangels Daten keine Aussage getroffen werden, 18 Kirchenkreise erreichen in jedem Fall die notwendige Größe von Verwaltung.

Da eine entsprechende Mindestgröße von Verwaltung aber eines der wesentlichen Qualitätskriterien ist, muss ermöglicht werden, auch Kirchenkreis übergreifende Verwaltungen vorzusehen.

Besonderes Augenmerk ist allerdings im Blick auf die oben genannten Gründe des Zusammenwirkens von Kirchenkreis und Verwaltung darauf zu richten, wie die Leitungsstrukturen bei diesem Konstrukt gestaltet werden, insbesondere wie die Aufsicht erfolgt. Denkbar ist hier, dass alle (in der Regel werden es nicht mehr als zwei sein) Superintendenten oder Superintendentinnen den Vorsitz eines Verbandes stellen. Hierfür wären Anpassungen im Verbandsgesetz notwendig. Alternativ könnten ähnlich wie bei der Einrichtung der Rechnungsprüfungsstellen bei entsprechender gesetzlicher Grundlage Körperschaften des öffentlichen Rechts durch die Kirchenleitung errichtet werden. In den bisherigen Beratungen wurde letztere Möglichkeit favorisiert.

cc) Verband oder Kirchenkreis?

Fraglich war, wie zukünftig die Trägerschaft der Verwaltung aussehen sollte. Als Möglichkeiten wäre ein Verband oder eine Trägerschaft durch den Kirchenkreis möglich. Beide Modelle werden bisher praktiziert. Allerdings ist gerade bei der Trägerschaft durch einen Verband meist die kreiskirchliche Ebene nicht in die Verwaltung integriert.

Gerade dies sollte aber ein wesentlicher Gesichtspunkt der neuen Verwaltungsstruktur sein.

Die Arbeitsgruppe hat sich nach intensiver Diskussion einstimmig für die Trägerschaft durch den Kirchenkreis entschieden.

Folgende Gründe liegen dieser Entscheidung zugrunde:

- Die Belastung der Ehrenamtlichen sollte so weit wie möglich verringert werden. Dies kann nur durch die Vermeidung zusätzlicher Gremien erreicht werden, da meistens die gleichen Personen in den kreiskirchlichen und verbandlichen Ebenen tätig sind.
- Die Kreissynode ist die Vertretung der Gemeinden, kann also die Funktion einer Verbandsvertretung erfüllen. Wenn der Wunsch besteht, dass alle Kirchengemeinden durch eine Vertretung repräsentiert sein sollen, wie das in einem Verbandsvorstand möglich wäre, kann ein entsprechend besetzter Fachausschuss eingerichtet werden.
- Es entstehen keine Reibungsverluste zwischen Verband und KSV.
- Die Leitungsstrukturen sind klar geregelt und werden hauptamtlich wahrgenommen.

dd) Andere Modelle, Verzicht auf Strukturvorgaben

Wiederholt ist kritisiert worden, dass es für die Erreichung von Qualitätsstandards nicht zwingend notwendig sei, sich an Kirchenkreisgrenzen zu orientieren. Es gebe Beispiele, dass Verwaltung gut auch über Kirchenkreisgrenzen hinweg funktioniere. Es sollten keine Strukturvorgaben gemacht werden, sondern allein über inhaltliche Qualitätskriterien Anforderungen formuliert werden. Die strukturelle Umsetzung sollte den Kirchengemeinden und Kirchenkreisen selbst überlassen bleiben.

In der Tat gibt es Landeskirchen, die ihre Verwaltungsbereiche unabhängig von Kirchenkreisgrenzen gestalten, allerdings auch strukturelle Anforderungen festgelegt haben und nicht allein inhaltliche Qualitätskriterien beschreiben.

Zudem muss beachtet werden, welche Funktionen die Kirchenkreise in den jeweiligen Landeskirchen haben. In der Evangelischen Kirche im Rheinland sind viele gerade aufsichtliche Funktionen auf die Ebene des Kirchenkreises delegiert. Der Kirchenkreis trägt die Verantwortung für die Erfüllung des kirchlichen Auftrags der Kirchengemeinden. Durch die Verlagerung von Prozessen wie Pfarrstellenplanung, die Verantwortung für die Leistungsfähigkeit von Kirchengemeinden und ggf. die Personalplanung ist die Kirchenkreisebene eine bedeutende Entscheidungsebene. Hinzu kommt die Rolle einer Solidaritätsgemeinschaft der Kirchengemeinden innerhalb des Kirchenkreises und die damit verbundene Verantwortung der Kreissynodalvorstände auch die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kirchengemeinden zu gewährleisten.

Insofern kann die Situation nur bedingt mit anderen Landeskirchen verglichen werden.

Wesentlicher Punkt für den Vorschlag der Übereinstimmung von Kirchenkreis und Verwaltungseinheit als strukturellem Qualitätsmerkmal war im Übrigen die Tatsache, dass in den Fällen, in denen die Superintendentur nicht mit einem kreiskirchlichen Verwaltungsamt verbunden ist, sie nicht über eine ausreichende Ausstattung erfolgt, um ihre Aufgaben erfüllen zu können, obwohl gerade dies in der Kirchenordnung ausdrücklich gefordert ist (Art.120 Abs.4 KO). Eine wirtschaftlich und inhaltlich sinnvolle Lösung war nur über die Zusammenfassung der Verwaltungen im Kirchenkreis zu erreichen.

Nachvollziehbar ist allerdings, dass die Vermittelbarkeit eines Umstrukturierungsprozesses schwer ist, wenn vor Ort ein Handlungsdruck nicht erkennbar ist.

Es sind daher in besonders begründeten Fällen Ausnahmeregelungen etwa im Blick auf die zeitliche Umsetzung des Prozesses und bei Einhaltung bestimmter Voraussetzungen vorgesehen (siehe 2. g) und h) des Beschlussvorschlages).

Die Ausnahmeregelungen sind allerdings so gestaltet, dass zumindest der überwiegende Teil der festgelegten Qualitätskriterien eingehalten werden muss.

Im Einzelnen gibt es Problemanzeigen aus folgenden Regionen:

- Bedürfnisse einer großen Gemeinde

In Düren, eine überproportional große Gemeinde, sind aufgrund von vielerlei Refinanzierungen sehr viele Mitarbeitende beschäftigt. Es wird eine Verwaltung vorgehalten, die vor Ort verfügbar ist und in ihrer Verwaltungsleitung ein Gesprächspartner für die kommunale Ebene ist. Der Anschluss an ein gemeinsames Verwaltungsamt wird als Nachteil empfunden. Der Standort vor Ort sollte in jedem Fall erhalten bleiben.

- Kirchenkreisübergreifende Verwaltungsämter

Aus dem Bereich Köln wird oft damit argumentiert, dass ein sogenanntes Konkurrenzmodell bestünde, nämlich, dass Kirchengemeinden sich aussuchen können, welcher Verwaltung sie sich bedienen. Die Superintendenturen kooperieren untereinander unabhängig von der gemeindlichen Verwaltung. Das Gegenüber von Superintendentur und gemeindlicher Verwaltung wird als positiv gesehen. Die Verwaltungsämter im Bereich Köln und Region sind überwiegend kirchenkreisübergreifend strukturiert und orientieren sich nicht an Kirchenkreisgrenzen.

- Trennung von kreiskirchlicher und gemeindlicher Verwaltung

In Koblenz existieren eine Verwaltung für kreiskirchliche Einrichtungen und Superintendentur und ein Gemeindeverband für die Verwaltung fast aller Kirchengemeinden. Das Gegenüber von kreiskirchlicher Verwaltung und gemeindlicher Verwaltung wird als sehr positiv bewertet. Die aus Koblenz abgegebenen Voten zeichnen ein positives Arbeiten der Verwaltung.

- Kooperation in Teilbereichen

Die Kirchenkreise Simmern-Trarbach und An Nahe und Glan haben einen Dienstleistungsvertrag nur für die Personalverwaltung mit dem Verwaltungsamt im Kirchenkreis Obere Nahe abgeschlossen.

Dies wird als sehr positiv betrachtet, da die eigene übrige Verwaltung in den jeweiligen Kirchenkreisen weiter bestehen bleiben kann.

- Dezentrale Verwaltungsämter

Aus den Kirchenkreisen Essen und Gladbach-Neuss gibt es Voten, die Möglichkeit zu belassen, mehrere Verwaltungsämter pro Kirchenkreis vorzusehen.

- Einzelne selbst verwaltete Kirchengemeinden, dezentrale Verwaltungsämter

Aus einigen anderen Bereichen wird vor allen Dingen die Bindung zu Mitarbeitenden, die sehr qualifiziert arbeiten, hervorgehoben. Es besteht Sorge, dass der Zugriff auf Verwaltung in dem Sinne nicht mehr gegeben sein könnte und es steht infrage, was mit den vorhandenen Mitarbeitenden geschieht, vor allen Dingen, wenn ein gemeinsames Verwaltungsamt in größerer räumlicher Entfernung angesiedelt würde.

Für ein Modell der Beschreibung rein inhaltlicher Kriterien gibt es in den anderen Landeskirchen kein Beispiel. Hierbei entsteht auch die Schwierigkeit, innerhalb einer Landeskirche die Prozesse so zu koordinieren, dass tatsächlich für jede Körperschaft die Möglichkeit besteht, sich so zu organisieren, dass die inhaltlichen Kriterien erfüllt werden.

Nimmt man beispielsweise als ein mögliches Kriterium eine Mindestgröße von 15 Vollzeitkräften an, so ist immer noch nicht sicher gestellt, dass eine Kirchengemeinde in akzeptabler Nähe ein Verwaltungsamt findet, dem sie die Verwaltungsgeschäfte übertragen kann.

Schwierigkeiten dürfte auch bereiten, wie die Einhaltung der Qualitätskriterien überprüft wird. Nach den vorgelegten Vorschlägen liegt die Verantwortlichkeit dafür bei der kreissynodalen Ebene, die einen Gestaltungsspielraum hat, wie sie die vorgegebenen Qualitätskriterien umsetzt (Mindestpersonalausstattung, Mitverwaltung anderer Einrichtungen, Einhaltung der Leitungsspannen, Zeitkontingente für Controlling, Berichtswesen, Stellenprofile). Bei

Verwaltungslösungen, die gänzlich unabhängig von Kirchenkreisstrukturen sind, müsste diese Überprüfung auf landeskirchlicher Ebene erfolgen. Die kreissynodale Ebene ist aber selbst Teil der Verwaltung, von daher ist es durch die größere Nähe und die Ortskenntnis sachgerechter, die Verantwortlichkeit dort anzusiedeln. Dies ist aber schwierig, wenn ein kirchenkreisübergreifend arbeitendes Verwaltungsamt gar nicht einem Kirchenkreis eindeutig zugeordnet ist.

Im Blick auf das sogenannte Konkurrenzmodell, das als Lösung angeführt wird, ist festgestellt worden, dass sich dies nicht verwirklichen lässt und es auch kein Beispiel in der Landeskirche dafür gibt. Die entsprechenden Satzungen lassen Kündigungen der Zusammenarbeit nur in Verbindung mit langen Fristen zu und sehen die Übernahme weiterer Kosten vor, auch wenn keine Leistungen mehr für den Kündigenden vom Verwaltungsamt erbracht werden. Die Möglichkeit des Kosten- und Leistungsvergleich besteht also nur einmalig beim erstmaligen Anschluss an ein Verwaltungsamt.

Nicht zuletzt kann ohne die Vorgabe von äußeren Strukturen die Einbindung von Superintendenturen und der Verwaltung der kreiskirchlichen Einrichtungen nicht gelingen.

Die Aufgaben, die durch Superintendentinnen und Superintendenden sowie den Kreissynodalvorstand zu leisten sind, sind aber derart umfangreich, dass sie dringend einer größeren Verwaltung mit ihrer Fachkenntnis bedürfen. Hierfür reicht eine Kleinstverwaltung mit 1 bis 5 Mitarbeitenden nicht aus.

Müssten sich die Kirchenkreise für ihre Verwaltung selbstständig Partner suchen, um die Anforderungen an eine Mindestgröße für Verwaltung erfüllen zu können, so ist diese Verwaltung möglicherweise nur zum Teil im eigenen Kirchenkreis angesiedelt und es ist nicht sicher gestellt, dass genügend Möglichkeiten für den KSV bestünden, auf Verwaltungsprozesse Einfluss zu nehmen.

Will man organisatorische Kriterien wie das der Mindestgröße oder verpflichtende Aufgabenwahrnehmungen wie Controlling nicht als Qualitätskriterium aufnehmen, sondern allein die Qualität der Leistungen messen, so ist fraglich, ob Aufwand und Ertrag in angemessenem Verhältnis stehen.

ee) Ortsnähe von Verwaltung, Gemeindebüros

Kirchengemeinden wird empfohlen, ein Gemeindebüro vor Ort vorzuhalten. Hierdurch sollen ehrenamtlich und beruflich Mitarbeitende von organisatorischen Aufgaben entlastet werden und eine Kontaktstelle vor Ort vorhanden sein.

Das Gemeindebüro soll Schnittstelle zur gemeinsamen Verwaltung im Kirchenkreis sein, von daher sind Maßnahmen vorzusehen, die eine strukturier-

te Zusammenarbeit zwischen Gemeindebüros und gemeinsamem Verwaltungsamt sicher stellen.

Die Aufgaben eines Gemeindebüros wären folgende:

- Sekretariatsbereich
- Mitwirkung bei organisatorischen Aufgaben
- Anlaufstelle für Gemeindemitglieder
- Wahlaufgaben in Absprache mit der gemeinsamen Verwaltung (Kirchenbuchführung, Haushaltsausführung, Abrechnung von Freizeiten, Führung des Kirchenbuchs, Beurkundungen, Bestattungsangelegenheiten)

Die Einrichtung und das Unterhalten von Gemeindebüros sollte allerdings den Kirchengemeinden überlassen bleiben, zumal dies sehr von den örtlichen Gegebenheiten abhängt. In städtischen Strukturen sind z.T. keine Gemeindebüros mehr vorhanden oder die Funktionen werden von mehreren Gemeinden gemeinsam wahrgenommen. Im ländlichen Bereich kann es eher notwendig sein, eine Kontaktstelle vor Ort zu haben.

Wichtig ist allerdings, dass bei zurückgehenden Mitarbeitendenzahlen sowohl im Pfarrdienst wie auch im Bereich von Jugendarbeit und Kirchenmusik diese Arbeitsfelder von organisatorischen Aufgaben deutlich entlastet werden. Diese Aufgaben sollten in erhöhtem Maße von Gemeindebüros wahrgenommen werden.

Offen bleiben kann auch, ob die Mitarbeitenden direkt Beschäftigte der Kirchengemeinde oder Mitarbeitende des gemeinsamen Verwaltungsamtes sind.

Im Rahmen des Beteiligungsprozesses wurden vielfach Sorgen geäußert, dass die Zusammenarbeit und der Zugriff auf Verwaltungsmitarbeitende schwieriger würde, wenn eine räumliche Entfernung der Verwaltung vorläge.

Auf der anderen Seite wurde aber auch wiederholt berichtet, welche großen Vorteile im Blick auf die Qualität der Bearbeitung der Anschluss an ein größeres Verwaltungsamt mit sich gebracht hat.

Insofern wird durch das vorliegende Modell in Kauf genommen, dass die örtliche Nähe nicht wie bisher gewährleistet werden kann, da die Vorteile eines größeren Verwaltungsamtes überwiegen. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Beispiele, wie die fehlende Ortsnähe durch bestimmte Maßnahmen eines gemeinsamen Verwaltungsamtes kompensiert werden kann. Wichtig hierbei sind feste Ansprechpartner für die Kirchengemeinde, Besuche der Verwaltung vor Ort, Nutzung von elektronischen Kommunikationswegen sowie Transparenz in der Aufbauorganisation des Verwaltungsamtes. Nicht zuletzt kann das Vorhandensein eines Gemeindebüros das Bedürfnis nach einer

Anlaufstelle decken und eine gute Schnittstelle zur gemeinsamen Verwaltung darstellen.

ff) Kompetenzzentren

Es kann kirchenkreisübergreifende Kompetenzzentren geben, denen besondere Spezialaufgaben übertragen sind. Das Vorhalten von Kompetenzzentren darf allerdings nicht dazu führen, dass die Mindestpersonalausstattung in gemeinsamen Verwaltungsämtern nicht erreicht wird.

Für bestimmte Bereiche können Kompetenzzentren sinnvoll sein, wenn sehr spezielles Fachwissen vorzuhalten ist. Dies bietet sich vor allem im Blick auf den Immobilienbereich an, wenn es um die Entwicklung von Liegenschaften oder die Renditeerzielung geht. Zu beachten ist allerdings, dass diese Kompetenzzentren nicht dazu führen sollten, eine weitere Ebene der Verwaltung einzuführen, die die Wege und Laufzeiten erhöht.

Diese Gefahr besteht, wenn es örtliche Verwaltungen gibt, die dann wiederum Vorgänge an verschiedene Kompetenzzentren weitergeben müssen. Es gibt zwar entsprechende Modelle im kommunalen Bereich, hier sind die Vorgänge, die dann in großer Zahl an Bearbeitungszentren abgegeben werden, aber eher Standardvorgänge. Aufgrund der Größenordnung von Verwaltung in der Kommune verbleibt darüber hinaus noch genügend qualifizierte Verwaltung vor Ort. Wollte man das Modell in der Landeskirche umsetzen, so würde der Servicecharakter gegenüber den Kirchengemeinden noch weiter sinken, da Personen mit besonderer Fachkenntnis nicht mehr in erreichbarer Nähe wären.

In diesem Zusammenhang ist auch zu bedenken, inwieweit Aufgabenbereiche des Landeskirchenamtes schon jetzt als Kompetenzzentren fungieren und weiter ausgebaut werden könnten (Bauen und Liegenschaften; Arbeitsrecht).

Unter den Begriff Kompetenzzentren könnten auch Verwaltungseinheiten fallen, die kirchenkreisübergreifend für funktionale Einrichtungen zuständig sind, auch wenn hier überlegenswert wäre, ob nicht die gesamte Verwaltung kirchenkreisübergreifend wahrgenommen werden könnte.

Ausgeschlossen wurde bisher, dass die Auslagerung bestimmter Aufgabenbereiche wie die Personalverwaltung, die Pflichtaufgabe der gemeinsamen Verwaltung ist, als Kompetenzzentrum angesehen werden könnte.

Hintergrund ist der, dass davon ausgegangen werden muss, dass ein Verwaltungsamt insgesamt zu klein ist, wenn ein einzelner Aufgabenbereich zu klein ist. Durch die Auslagerung würde zwar die Qualität für diesen Bereich verbessert werden können, für die übrigen Bereiche gebe es aber keine Lösung. Darüber hinaus gibt es für denjenigen, der den Aufgabenbereich ausgelagert hat, kaum Möglichkeiten auf die Art der Bearbeitung einzuwirken, da einziges Bindeglied ein Dienstleistungsvertrag ist.

Für diese Fälle wäre daher zu überlegen, ob nicht ein Zusammenschluss der Verwaltungsämter insgesamt, mit dem Vorhalten verschiedener Standorte, sinnvoller wäre.

zu b): Zusammenfassung von Superintendentur, kreiskirchlicher Verwaltung und Gemeindeverwaltung

Damit eine entsprechende Größe von Verwaltung erreicht wird, ist es notwendig, alle Verwaltungen in einem Kirchenkreis zusammenzufassen. Das heißt, dass gemeindliche Verwaltung, Verwaltung der kreiskirchlichen Einrichtungen einschließlich der Fachverbände und die Superintendentur in einem Verwaltungsamt aufgehen.

aa) Die Rolle der Superintendentur

Aufsicht und Unterstützung von Kirchengemeinden durch den Kreissynodalvorstand soll besser gewährleistet werden durch die Möglichkeit des KSV, auf Leistungen der gemeinsamen Verwaltung zurückgreifen zu können. Verwaltungsprozesse sollen hierdurch reduziert und vereinfacht werden.

Die Kirchenordnung sieht in Art. 120 KO vor, dass der Superintendentin oder dem Superintendenten für die Aufgaben der Aufsicht eine Verwaltung zur Verfügung stehen soll.

Die Praxis zeigt allerdings, dass die Superintendenturen in der Regel nur mit wenigen Mitarbeitenden, manchmal nur mit Assistenzkräften besetzt sind.

Die notwendigen Aufgaben von Unterstützung von Kirchengemeinden und ihrer Aufsicht können allein mit einer solchen Ausstattung nicht erfüllt werden.

Wenn möglich, greifen Superintendenten und Kreissynodalvorstände daher auf ein größeres Verwaltungsamt zurück, um etwa Unterlagen für Sitzungen des Kreissynodalvorstandes oder die Kreissynode zu erstellen.

Jüngstes Beispiel ist die Entwicklung der Pfarrstellenrahmenkonzepte oder die Gestaltung von Regionalkonzeptionen. Im Blick auf die Verantwortung, die dem Kirchenkreis im Blick auf die Leistungsfähigkeit von Kirchengemeinden zukommt, müssen Visitationen vorbereitet werden oder andere Instrumente entwickelt werden, die unabhängig von Einzelfallgenehmigungen den Kreissynodalvorstand in die Lage versetzen können, diese Aufgabe sachgerecht zu erfüllen. Beispiele hierfür können die Auswertung von Haushaltsplänen sein, Überlegungen im Blick auf den Gebäudebestand, der Umgang mit gemeindlichen Einrichtungen wie Kindergärten, die Gestaltung des innersynodalen Finanzausgleichs usw..

Im Bereich der Genehmigungen ist die notwendige Fachkompetenz im Blick auf die rechtliche Überprüfung einer gemeindlichen Entscheidung eher im

gemeinsamen Gemeindeamt vorhanden als in einer unabhängigen Superintendentur, da hier mehrere Personen für einen Aufgabenbereich vorhanden sind, die über die entsprechenden Qualifikationen verfügen. Der Rückgriff auf ein größeres Verwaltungsamt gelingt allerdings nur in den Fällen, in denen eine gute Kooperation zwischen Superintendentur und Verwaltungsdienststelle gegeben ist oder strukturell eine Anbindung auf Kirchenkreisebene vorhanden ist.

bb) Aufsicht und Verwaltungsvereinfachung

Bei einer Trägerschaft der Verwaltung durch den Kirchenkreis ergeben sich auch neue Überlegungen im Blick auf die Wahrnehmung von Aufsicht.

Es stellt sich die Frage, ob das Vorhandensein einer Verwaltung, für deren Qualität der Kirchenkreis die Verantwortung trägt und für die bestimmte landeskirchliche Standards wie die Wahrnehmung von Pflichtaufgaben, die Mindestausstattung mit Personal und Controllinginstrumente nicht dazu führen kann, dass auf bestimmte Genehmigungsvorbehalte verzichtet und so Verwaltungsvereinfachung erreicht werden kann: Innenrevision statt Aufsicht.

Zu trennen ist hierbei zwischen der reinen Rechtsaufsicht, die die formale und rechtliche Prüfung umfasst und der eher von inhaltlichen Fragen geprägten Aufsicht, die die kirchliche Arbeit betreffen. Letztere muss bei den kreissynodalen Leitungsorganen verbleiben, es ist aber zu prüfen, ob es nicht geeignetere Instrumente als Genehmigungsvorbehalte gibt, um diese Aufsichtsfunktion zu erfüllen. Die Frage ist auch, ob das Element der Unterstützung der Kirchengemeinden hier nicht verstärkt werden sollte, nämlich Kirchengemeinden im Vorfeld zu begleiten und nicht erst am Ende eines längeren Prozesses möglicherweise eine Genehmigung zu versagen. Um die Unterstützungsfunktion des Kirchenkreises auszubauen, bedarf es allerdings anderer Instrumente als bisher, wie zum Beispiel ein Berichtswesen, ein systematisches Auswerten von Presbyteriumsprotokollen, Finanzstatistiken, das Anbieten von Fortbildungen im Presbyterium oder von Kirchmeistern etc..

Im Rahmen eines Prozesses der Verwaltungsvereinfachung muss daher sorgfältig überprüft werden, welche Aufsichtsinstrumente entbehrlich sind, bzw. ob es sinnvollere Instrumente gibt, die die alten ersetzen könnten.

Einige Stimmen im Beratungsprozess haben gefordert, zeitgleich mit den Vorschlägen zur Verwaltungsreform auch Maßnahmen der Verwaltungsvereinfachung vorzulegen. Andere haben vor einer zu schnellen Abschaffung von Genehmigungsbehalten gewarnt.

Es muss aber festgehalten werden, dass die oben angestellten Überlegungen voraussetzen, dass die Verwaltungsstruktur bereits umgesetzt ist, da nur dann ein gewisser Qualitätsstandard garantiert werden kann und eine

Struktur geschaffen ist, die überhaupt erst veränderte Instrumente der Unterstützung und Aufsicht zulässt.

cc) Organisatorische Abgrenzung der aufsichtlichen Funktionen in der gemeinsamen Verwaltung

Verschiedentlich wurde in Frage gestellt, ob es zu vertreten ist, die Verwaltung, die den Aufsichtsorganen zuarbeitet, mit der Verwaltung der zu Beaufsichtigenden zusammenzufassen. Nur bei einer Trennung könne wirksam Aufsicht ausgeübt werden. Das Gegenüber von Kirchengemeinde und Kirchenkreis sei eine sinnvolle Einrichtung. Diese Form der „Gewaltenteilung“ sei unbedingt zu befürworten.

Demgegenüber wird eingewandt, dass die Trennung von gemeindlicher und aufsichtlicher Verwaltung auch innerhalb einer Verwaltung abgebildet werden könne. In Kirchenkreisen, in denen das vorgeschlagene Modell schon praktiziert wird, ist in der Regel ein besonderer Ansprechpartner und Gremienbetreuer für die Kirchengemeinden vorgesehen genauso wie ein Büro, das dem Kreissynodalvorstand und der Superintendentin oder dem Superintendenten zuarbeitet. Die speziellen Fachfragen werden in der Fachabteilung bearbeitet und z.B. durch einen Abteilungsleiter überprüft.

Die Kirchengemeinde auf der anderen Seite trifft die ihr zweckmäßig erscheinenden Entscheidungen unter Berücksichtigung der rechtlichen oder tatsächlichen Auskünfte der Verwaltung im Presbyterium. Das Büro des Kreissynodalvorstandes muss prüfen, ob die Hinweise der Verwaltung berücksichtigt wurden und kann vorbereitende Erwägungen hinsichtlich einer möglichen Ermessensausübung des Kreissynodalvorstandes anstellen. Dieser trifft dann die Entscheidungen.

Zu beachten ist, dass der Spielraum, in dem die Verwaltung für eigene Zwecke instrumentalisiert werden kann, relativ klein ist. In der Regel geht es darum, dass die Verwaltung sicher stellt, dass rechtmäßige Entscheidungen getroffen werden. Sie ist an Recht und Gesetz gebunden. Hierbei gibt es in der Regel nur geringen Entscheidungsspielraum. Fehlentwicklungen in der Verwaltung ist gerade dadurch zu begegnen, dass ein 4-Augen-Prinzip aufgrund der Anzahl der Mitarbeitenden und der Tätigkeit von mehreren Personen in einem Aufgabengebiet verwirklicht werden kann.

Da die Verwaltung grundsätzlich kein Entscheidungsträger ist, verbleibt es bei der Trennung der gemeindlichen und kreiskirchlichen Ebene, die durch ihre jeweiligen Leitungsorgane handeln.

dd) Umgang mit Daten

Sollte die Befürchtung bestehen, dass aufgrund des Datenzugriffs der kreiskirchlichen Ebene auf die gemeindliche Ebene die Eigenständigkeit der Kir-

chengemeinden gefährdet ist, so müssten in einem Verwaltungsstrukturgesetz die Regelungen des Unterrichtsrechts der Aufsichtführenden nach Art.168 Abs.2 präzisiert werden.

Es sollte mindestens eine Mitteilung an das zu beaufsichtigende Leitungsorgan erfolgen, in der Praxis wird z.T. auch die Zustimmung des Leitungsorgans erbeten. Im Rahmen einer IT-Struktur kann genau geregelt werden, welche Mitarbeitenden bzw. welche Verwaltungseinheiten innerhalb eines Verwaltungsamtes auf welche Daten zugreifen können.

Bisher hat es in Verwaltungsämtern, die dem vorgeschlagenen Modell entsprechen, noch keine Schwierigkeiten in diesem Bereich gegeben.

Die Behandlung von Konflikten in diesem Bereich könnte ggf. auch Aufgabe eines Fachausschusses mit Schiedsstellenfunktion sein (s.u.).

ee) Zugriffsmöglichkeiten der Kirchengemeinden

Bedenken gegen ein kreiskirchliches Verwaltungsamt wurden dahingehend geäußert, dass der Zugriff der Kirchengemeinden auf die Verwaltung nicht mehr so unmittelbar gesteuert werden könne, wie bei einem eigenen Verwaltungsamt. Die Anforderungen des Kreissynodalvorstandes stünden in Konkurrenz zu gemeindlichen Bedürfnissen. Da die Leitung aber auf kreiskirchlicher Ebene liege, könnten Kirchengemeinden dadurch benachteiligt sein.

Das Fehlen eines persönlichen Zugriffs auf Verwaltungsmitarbeitende muss dadurch ausgeglichen werden, dass klare Absprachen getroffen werden. Eine gewisse Transparenz ist auch schon dadurch gegeben, dass ein Katalog von Pflichtaufgaben besteht, die das gemeinsame Verwaltungsamt gegenüber den Kirchengemeinden wahrnehmen muss.

Darüber hinaus trägt der Verwaltungsleiter oder die Verwaltungsleiterin genauso die Verantwortung dafür, dass die ordnungsgemäße Verwaltung der Kirchengemeinden sicher gestellt ist wie dass die Verwaltung der kreiskirchlichen Ebene funktioniert. Sollte dies nicht gewährleistet sein, so wäre es Pflicht eines Kreissynodalvorstandes, diesem Missstand abzuhelpen, da er seinerseits verpflichtet ist, dafür zu sorgen, dass die Verwaltung der Kirchengemeinden funktioniert. Sollte er diese Aufgabe nicht wahrnehmen, so können durch Anträge an die Kreissynode Änderungen eingefordert werden. Der Vorteil eines größeren Verwaltungsamtes ist allerdings, dass auch bei Verhinderung eines Mitarbeiters Vertretungen zur Verfügung stehen, so dass die Versorgung der einzelnen Kirchengemeinden eher sicher gestellt ist als bei selbstverwalteten Kirchengemeinden.

Im Übrigen hat es von den Kirchenkreisen, die ein entsprechendes Modell haben, keinerlei Problemanzeigen in dieser Hinsicht gegeben.

ff) Schiedsstelle

Möglich wäre eine Schiedsstelle einzurichten, etwa in Form eines Fachausschusses der Kreissynode, bei der Beschwerden von Kirchengemeinden eingereicht werden können, wenn sie sich in ihren Rechten verletzt sehen oder Satzungsbestimmungen nicht eingehalten werden. Dies könnten Fragen des Datenzugriffs oder Probleme der Leistungserbringung durch die Verwaltung sein.

gg) Mitverwaltung von Fachverbänden

Die Vorschläge gehen davon aus, dass auch Fachverbände wie zur Zeit häufig entstehende Kindergartenverbände oder Friedhofsverbände durch die gemeinsame Verwaltung mitverwaltet werden. Selbst wenn hier möglicherweise organisatorisch eigene Abteilungen gebildet werden, sind doch starke Synergieeffekte im Bereich Personal oder Finanzen und in den zentralen Diensten zu erzielen. Die Mitverwaltung führt dazu, dass die Mindestgröße von Verwaltung erreicht werden kann.

hh) Mitverwaltung von Einrichtungen des privaten Rechts (gGmbHs, Vereine)

Angefragt wurde die Mitverwaltung von selbständigen diakonischen oder anderen Einrichtungen privaten Rechts durch ein gemeinsames Verwaltungsamt.

Dies ist durchaus denkbar und im Blick auf das Erreichen von Mindestgrößen von Verwaltung gewünscht.

Zu beachten ist jedoch, dass davon auszugehen ist, dass in diesem Fall Umsatzsteuern anfallen werden. Umsatzsteuern könnten nur beim Vorliegen einer Organschaft zwischen dem Kirchenkreis als Träger der Verwaltung und der Gesellschaft privaten Rechts entfallen, also wenn ein beherrschender Einfluss des Kirchenkreises in organisatorischer, finanzieller und personeller Hinsicht besteht.

Konstruktionen, die eine Organschaft zwischen privaten Trägern wie gGmbHs oder Vereinen und öffentlich-rechtlichen Körperschaften begründen, sind aber äußerst schwierig zu realisieren und im Blick auf sich ändernde Rechtsprechung auch sehr fragil. Hintergrund ist, dass beim verfasst-kirchlichen Bereich von hoheitlichem Handeln ausgegangen wird, das nicht der Steuerpflicht unterliegt. Bei einer GmbH ist der hoheitliche Bereich verlassen, denn es handelt sich um einen Betrieb gewerblicher Art. Eine Verknüpfung ist an dieser Stelle kaum möglich.

Die Inanspruchnahme von Dienstleistungen innerhalb des verfasst-kirchlichen Bereiches durch eine andere Körperschaft ist allerdings unproblematisch, da der Bereich des hoheitlichen Handelns hier nicht verlassen wird.

ii) Outsourcing

In einer gesetzlichen Regelung sollte auch festgelegt werden, unter welchen Voraussetzungen welche Aufgaben an nicht-kirchliche Anbieter abgegeben werden dürfen (outsourcing).

Während der Beratungen bestand Übereinstimmung, dass es Bereiche technischer Art gibt, die auch durch Dritte wahrgenommen werden könnten (Lohn- und Gehaltsabrechnung, IT). Bei anderen Bereichen, etwa in der Personalbearbeitung, in der Gremienbetreuung oder auch im Buchungsbereich ist aber deutlich, dass Verwaltung den kirchlichen Belangen gerecht werden muss (siehe zu 1) und ein Outsourcing nicht erfolgen sollte.

Angeregt wurde in den Beratungen auch gewisse ethische Standards als Voraussetzung für Outsourcing zu beschreiben, um ein Abgleiten in den Niedriglohnssektor für bestimmte Verwaltungsdienstleistungen zu verhindern.

Zu c): Qualitätssicherung

aa) Mindestpersonalausstattung

Eine Mindestpersonalausstattung für die Bereiche Leitung, Personal, Finanzen, Bauen und IT ist eins der wesentlichen vorgeschlagenen Qualitätssicherungsinstrumente. In diesen Fällen wird davon ausgegangen, dass der notwendige Grad an Spezialisierung nur bei der Bearbeitung des Aufgabengebietes durch mehrere Personen sicher gestellt werden kann und auch so nur verlässliche Vertretungsregelungen getroffen werden können.

Die Mindestgröße orientiert sich an dem zwingend für diese Aufgaben vorzuhaltendem Personal –unabhängig von den Fallzahlen-. Diese Mindestgrößen sind allerdings wirtschaftlich nur dann zu verantworten, wenn die entsprechenden Fallzahlen vorhanden sind.

Insgesamt muss davon ausgegangen werden, dass für die Mindestgröße eines Verwaltungsamtes ein Personalbestand von 15 Vollzeitbeschäftigten notwendig ist.

Da eine nicht unerhebliche Zahl von Kirchenkreisen nach derzeitigem Stand keine ausreichenden Fallzahlen aufweisen dürften, um diese Mindestgröße zu erreichen, ist diskutiert worden, welchen Verpflichtungsgrad die Mindestpersonalausstattung haben sollte. Auf der einen Seite wurde argumentiert, dass oberstes Ziel die Erreichung des Qualitätsstandards sein sollte, die Übereinstimmung von Kirchenkreisgrenzen und Verwaltungsbereichen daher zweitrangig zu betrachten sei. Auf der anderen Seite wurde zu bedenken gegeben, dass mit dem Ziel, nur eine Verwaltung pro Kirchenkreis zu haben, schon eine deutliche Qualitätssteigerung gegenüber dem status quo gegeben sei. Der Wert, dass Planungs-, Aufsichts- und Verwaltungsebene kongruent seien, sollte nicht unterschätzt werden.

Kritisch wurde gesehen, einzelne Aufgaben kirchenkreisübergreifend wahrzunehmen (etwa die Personalverwaltung). Zum einen ist zu vermuten, dass die erforderliche Mindestpersonalausstattung nicht nur bei einzelnen Aufgabenbereichen nicht erreicht wird, sondern die Verwaltungsdienststelle in allen Bereichen zu klein ist. Zum anderen würde dies wieder zu unübersichtlicheren Strukturen führen. Die Verantwortlichkeiten für das Funktionieren der Verwaltung wären je nach Aufgabengebiet wieder mehreren Personen, nämlich zwei Verwaltungsleitenden und bei Trägerschaft des Kirchenkreises zwei Kreissynodalvorständen zugeordnet.

Ziel sollte aber sein, dass die Steuerung und Leitung der gesamten Verwaltung an einer Stelle angesiedelt ist und dort auf Leistungsfähigkeit, Qualität und Effizienz der Verwaltung direkt Einfluss genommen werden kann.

Wenn beispielsweise die übergreifend wahrgenommene Personalverwaltung nicht die notwendige Qualität liefert, hat der beauftragende Kirchenkreis nur die Möglichkeit, Dienstleistungsverträge zu kündigen, ohne dass er in der Regel eine andere Alternative hat als diesen (zu kleinen) Bereich wieder selbst zu verwalten. Notwendige Anpassungsprozesse, eine Verwaltung in einer angemessenen Größenordnung zu bekommen, würden durch das Zulassen solcher Konstruktionen verhindert.

Befördert werden sollte aber, durch die Mitverwaltung anderer Bereiche, etwa auf dem Gebiet der Diakonie, größere Fallzahlen im Kirchenkreis zu erreichen.

Im Ergebnis wurde festgestellt, dass eine Unterschreitung der Mindestpersonalausstattung unter bestimmten Voraussetzungen möglich sein sollte, in diesen Fällen aber die kirchenkreisübergreifende Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben empfehlenswert sei.

bb) Mitarbeitende in der Verwaltung

Bisher gibt es für Verwaltungsberufe keine verbindlichen Vorschriften. Sie werden bisher allein über die kirchlichen Verwaltungsprüfungen definiert. Es sind daher Qualifikationsprofile für Verwaltungsmitarbeitende zu entwickeln, die neben der Definition von Grundqualifikationen kirchliche und soziale Kompetenzen beinhalten. Dabei ist die Unterstützungsfunktion der Verwaltung für Ehrenamtliche besonders zu berücksichtigen (katalysatorische Kompetenz).

cc) Verwaltungsleitungen

Der Verwaltungsleitung kommt eine wichtige Rolle zu, da dort die Verantwortung für die Effizienz des Verwaltungshandelns der gemeinsamen Verwaltung anzusiedeln ist.

Sie ist der Superintendentin oder dem Superintendent für das Funktionieren und die Weiterentwicklung der Verwaltung verantwortlich.

Die Fachkenntnisse für Verwaltungsprozesse liegen bei der Verwaltungsleitung und liefern damit einen wesentlichen Baustein für das Funktionieren der Verwaltung, der durch die Superintendentin oder den Superintendenten nicht notwendigerweise abgebildet werden kann und der auch wesentlich zur Entlastung des Superintendentenamtes beitragen sollte.

Folgende Instrumente sollen deshalb eingerichtet werden, um die Verwaltungsleitung in ihrer Rolle und im Zusammenwirken mit Superintendentin/Superintendent bzw. KSV zu unterstützen:

- Es wird eine Konferenz der Verwaltungsleitungen eingerichtet, die einen Erfahrungsaustausch ermöglicht, die Entwicklung vergleichbarer Qualitätsstandards befördert und die Umsetzung neuer Anforderungen an die Verwaltung erleichtert.
- Die Verwaltungsleitung soll an Sitzungen des Kreissynodalvorstandes und der Kreissynode in beratender Funktion teilnehmen.
- Es wird ein besonderes Qualifikationsprofil für die Verwaltungsleitung erstellt (vgl. Sollkonzept)

dd) Organisation und Controlling

Wesentliches Element der Qualitätssicherung ist die Institutionalisierung der Aufgaben Organisation und Controlling. Hiermit wird die Grundlage dafür gelegt, ein differenziertes Berichtswesen aus Finanz- und Fachkennzahlen aufzubauen, um die Effizienz von Verwaltungshandeln dauerhaft überprüfen zu können. (Vgl. Teil C: 4.11.1)

Zu d): Pflichtaufgaben

aa) Pflichtaufgaben

Im Sollkonzept ist benannt, welche Aufgaben als Pflichtaufgaben anzusehen sind. Für diese Aufgaben gilt, dass sie nur hauptberuflich mit einer entsprechenden Qualifikation verlässlich bearbeitet werden können und von daher nicht geeignet sind, in Gemeindebüros oder von Ehrenamtlichen wahrgenommen zu werden.

Besonders diskutiert wurde die Ausstattung der Aufgabe Bau- und Liegenschaften. Es wurde festgestellt, dass im Vergleich etwa zu den Bereichen Personal und Finanzen angesichts des bedeutenden Arbeitsfeldes der Immobilienbewirtschaftung kaum fachliches Personal in den Verwaltungen vorhanden ist, diese Aufgabe zum Teil gar nicht wahrgenommen wird.

Die Funktion der Baukirchmeisterin bzw. des Baukirchmeisters spielt hierbei allerdings eine bedeutende Rolle, da durch sie in vielen Fällen eine umfassende Verantwortlichkeit für die Immobilien der Kirchengemeinde wahrgenommen wird.

Mit der Festlegung einer Mindestpersonalausstattung im Baubereich soll diese Verantwortlichkeit in keiner Weise geschmälert werden. Es soll aber erreicht werden, dass ein fachlich qualifizierter Ansprechpartner im Kirchenkreis zum einen der Unterstützung der Baukirchmeister dient, den Kreissynodalvorstand beraten und zum anderen angesichts zahlreicher Veränderungsnotwendigkeiten im Baubereich den Kirchenkreis insgesamt in den Blick nehmen kann.

Dem soll auch das Stichwort „strategisches Immobilienmanagement“ dienen. Gerade im Blick auf die Erzielung von angemessenen Renditen von gemeindeeigenen Wohnimmobilien ist großer Handlungsbedarf. Eine Vernetzung des Bausachverständs auch über die Kirchenkreisgrenzen hinweg ist dringend geboten, da die Bauberatung des Landeskirchenamtes den Anforderungen auf diesem Gebiet aufgrund der räumlichen Entfernung und der personellen Ausstattung nicht gerecht werden kann.

Optional ist vorgesehen, diese Aufgabe durch entsprechende Rahmenverträge auch extern wahrnehmen zu lassen, wobei die innere Vernetzung bei diesem Konstrukt nicht in gleicher Weise gewährleistet werden kann wie bei einem Mitarbeitenden, der in die Verwaltung integriert ist.

Die Beschreibung von Pflichtaufgaben ist ein wesentliches Qualitätsmerkmal, da damit eine hauptberufliche Bearbeitung mit entsprechender Qualifikation für die ganze Landeskirche sicher gestellt ist. Hierauf aufbauend können weitere Prozesse der Effizienzsteigerung von Verwaltung wie eine Personalbemessung für alle gemeinsam erarbeitet werden und die Grundlage für einen Kostenvergleich geschaffen werden. Maßnahmen der Verwaltungsvereinfachung können hierauf aufbauen.

bb) Übernahme von Verwaltungsaufgaben durch Ehrenamtliche

Ehrenamtliche und Verwaltung sollen in der Wahrnehmung von Aufgaben möglichst gut zusammenwirken. Ehrenamtliche sollen, wenn gewünscht, Verwaltungsaufgaben im Rahmen der Wahlaufgaben übernehmen, sie sollen ihrerseits durch die Verwaltung in der Wahrnehmung ihrer Ämter bestmöglich unterstützt werden.

Eine Übertragung von Pflichtaufgaben auf Ehrenamtliche soll allerdings nicht möglich sein. Das ursprüngliche Modell, dass die Verwaltung von Vorsitzendem und Kirchmeistern wahrgenommen wird, ist angesichts der komplexen Anforderungen an Verwaltung heute nicht mehr zu verwirklichen.

Selbst wenn äußerst engagierte und qualifizierte Ehrenamtliche mit beruflichen Erfahrungen in der Lage sind, umfassende Verwaltungsaufgaben zu

erfüllen, so kann nicht gewährleistet werden, dass ein Ehrenamtlicher nicht sein Amt niederlegt und eine Vertretung zur Verfügung steht. Oftmals stammen berufliche Erfahrungen auch aus einem anderen Bereich und sind nicht ohne weiteres auf kirchliche Umstände übertragbar.

Die wertvollen Möglichkeiten, von Ehrenamtlichen zu profitieren, sollten aber unbedingt im Bereich der Wahlaufgaben, in besonderen Projekten wie im Bereich von Fundraising und natürlich im Blick auf die Leitungsfunktion des Presbyteriums eingesetzt werden. Die in der Kirchenordnung beschriebenen Aufgaben von Vorsitz und Kirchmeister sollen in keiner Weise beschnitten werden.

Wesentlich ist eine gute Zusammenarbeit von Verwaltung und Ehrenamt, bei der auf der einen Seite Verwaltung auf die besonderen Kompetenzen von Ehrenamtlichen zurückgreifen kann, auf der anderen Seite Verwaltung auch durch Beratung und Schulung Ehrenamtliche in der Ausübung ihres Amtes unterstützen können. Gerade im Immobilienbereich, bei der Vermarktung von Grundstücken etwa, ist bei den Rückmeldungen deutlich geworden, dass sich Baukirchmeisterinnen und Baukirchmeister eine stärkere Unterstützung wünschen.

Inwieweit in Zukunft bei weiter zurückgehenden Kirchensteuern, der weiteren Reduzierung von Personal und bei der damit verbundenen Verminderung von Komplexität der kirchlichen Aufgaben eine deutliche Reduzierung von hauptamtlicher Verwaltungstätigkeit stattfinden wird und damit eine weitergehende geordnete Einbeziehung von Ehrenamtlichen notwendig werden wird, wird sich zeigen müssen.

Im Blick auf die mittelfristige Entwicklung ist hiervon aber nicht auszugehen. Es sollte deshalb vor allem die Möglichkeit genutzt werden, Ehrenamtliche für eine attraktive Mitarbeit in der Kirche gewinnen zu können, bei der sie auf hauptberufliche Mitarbeitende zurückgreifen können, die sie -wenn notwendig- zu ihrer Aufgabe „befähigen“ und sie unterstützen.

Zu e): Geschäfte der laufenden Verwaltung

Sieht man die Verwaltung nur als ausführende Dienststelle von Entscheidungen, die ein Leitungsorgan getroffen hat, also als Schreibtisch des Leitungsorgans, so ist deutlich, dass keinerlei eigenständige Entscheidungen -auch nicht im Bezug auf geringfügige Dinge- bei einer Verwaltungsdienststelle liegen können. Dies hat sich in weiten Feldern als nicht praktikabel erwiesen. In der Kirchenordnung ist deshalb bereits vor einigen Jahren die Möglichkeit aufgenommen worden, Entscheidungsrechte auch an eine Verwaltungsleitung zu übertragen. So können beispielsweise Geschäfte der laufenden Verwaltung, die Leitung einer Einrichtung oder das Verfügungsrecht über finanzielle Mittel im Rahmen des Haushaltsplans sowie kirchenaufsichtliche Ge-

nehmigungen bei gebundenen Entscheidungen auf die Verwaltungsleitung übertragen werden.

Geschäfte der laufenden Verwaltung ist im Allgemeinen die Bezeichnung für eine Routineangelegenheit, die für die Körperschaft sachlich, politisch und insbesondere finanziell nicht von grundsätzlicher Bedeutung ist und die daher im Regelfall nach feststehenden Regeln erledigt werden kann. In den meisten Fällen ist eine betragsmäßige Höchstgrenze vorgesehen, bis zu der eine Verwaltungseinheit Geschäfte eigenständig abschließen kann. Dies liegt im kommunalen Bereich bei kleineren Gemeinden im Schnitt bei 10.000 Euro, bei einer Landeshauptstadt beispielsweise bei 125.000 Euro. Die Übertragung der Geschäfte der laufenden Verwaltung auf eine Verwaltungseinheit ist in den Gemeindeordnungen der Länder vorgesehen, durch Satzungen werden diese Geschäfte der laufenden Verwaltung genauer beschrieben und insbesondere finanzielle Höchstgrenzen für Geschäfte festgelegt.

Mit der regelmäßigen Übertragung von Entscheidungsrechten an eine Verwaltungsdienststelle würde im strengen Sinne wieder eine „Entfernung“ vom reinen presbyterial-synodalen Charakter unserer Kirche stattfinden. Auf der anderen Seite handelt es sich bei Geschäften der laufenden Verwaltung um Entscheidungen, die nur geringfügiger Natur sind und auf das kirchliche Profil einer Kirchengemeinde keinen Einfluss haben.

Beispiele sind sogenannte Kugelschreiberengeschäfte wie der Einkauf von Büromaterial. Denkbar ist auch die Abwicklung von kleineren Bauunterhaltungsmaßnahmen bis zu einer bestimmten Summe.

Eine generelle Übertragung der Geschäfte der laufenden Verwaltung auf die Verwaltung ist in zahlreichen Satzungen von Verwaltungsämtern bereits enthalten und führt zu einer deutlichen Reduzierung von Verwaltungsaufwand.

Dennoch soll ein Rückholrecht eingefügt werden, wenn Kirchengemeinden sich bestimmte Entscheidungen vorbehalten wollen.

Zu f) Kostenkontrolle

Der Beschluss der Landessynode 2011 sah als Zielvorgabe für eine neue Verwaltungsstruktur die mittel- und langfristige Senkung der Kosten durch effizienten Einsatz von Personal- und Sachmitteln vor.

Ein effizienter Einsatz von Personal- und Sachmitteln wird bei den vorliegenden Vorschlägen vor allem dadurch erreicht, dass in größeren Verwaltungseinheiten dadurch, dass die Fallzahlen pro Mitarbeitenden gesteigert werden, mehr Leistung bei höherer Qualität erbracht werden kann (Skaleneffekt). Bearbeitet ein Mitarbeiter viele ähnlich gestaltete Fälle, kann er diese schneller erledigen und erwirbt zugleich Spezialkenntnisse in diesem Bereich, die seinem Aufgabenbereich insgesamt zukommen.

Nicht vorgelegt wurde aber bisher ein Kostenvergleich bzw. Hinweise auf zukünftige Kosten von Verwaltung.

Es wird daher kritisiert, dass die augenblicklichen Kosten von Verwaltung nicht ermittelt sind, insofern keine Aussagen über die zukünftige Entwicklung getroffen werden könnten. Beklagt wird, dass keine Berechnung, auch keine Modellrechnung vorläge, was ein Verwaltungsamt nach der neuen Struktur kosten würde. Es besteht die Sorge, dass durch die Verwaltung Geld für andere kirchliche Arbeit entzogen würde. Umso wichtiger sei die notwendige Transparenz von Kosten vor der Struktur und nach der Struktur. Es sollten Vergleiche zwischen den Kosten eines Gemeindeamtes einer Kirchengemeinde und eines Kirchenkreisamtes vorgelegt werden.

Festzustellen ist in diesem Zusammenhang, dass eine seriöse Berechnung der derzeitigen Kosten von Verwaltung nahezu unmöglich ist, zumindest aber einen unverhältnismäßig hohen Aufwand erfordern würde.

Zwar liegen Leistungskataloge verschiedener Verwaltungsämter vor, auch werden Kosten für verschiedene Leistungen berechnet. Die Berechnungsmodalitäten sind allerdings so unterschiedlich, dass dies keine gesicherte Grundlage für eine Kostenermittlung bieten kann. Teilweise werden Verwaltungsleistungen von unterschiedlichsten hauptamtlichen Mitarbeitenden erbracht, die gar nicht im Verwaltungsbereich tätig sind. Gebäudekosten werden unterschiedlich bewertet. Zum Teil werden benachbarte größere Verwaltungsämter um Hilfe gebeten, ohne dass die erbrachten Dienstleistungen in Rechnung gestellt werden.

Da es keine verbindlich festgelegten Pflichtaufgaben von Verwaltung gibt, ist der Umfang der Leistungen, die von Verwaltungen erbracht werden, höchst unterschiedlich und damit nicht vergleichbar.

Eine Abfrage von Verwaltungskosten in Kirchenkreisen, die ein gemeinsames Verwaltungsamt vorhalten, zeigt, dass die Berechnungsmodalitäten höchst unterschiedlich sind und beweist, dass ganz unterschiedliche Leistungen erbracht werden.

Bei Finanzierung durch eine Umlage kann zum Teil noch nicht einmal benannt werden, wie viel der Anteil an den Kosten des Verwaltungsamtes ausmacht, da diese Kosten im Haushalt nicht ausgewiesen werden. Ansonsten schwanken die Höhen der Umlage bei den befragten Verwaltungsämtern zwischen 646.000 € und 1,7 Mio. €.

Zum Teil wird die Umlage solidarisch nach Gemeindemitgliederzahlen erbracht, zum Teil wird ein Prozentsatz der ordentlichen Einnahmen der Kirchengemeinden (z.B. 2,5 %) berechnet. Diese Kosten werden teilweise wiederum mit einem Faktor belegt, je nachdem ob beispielsweise noch ein Gemeindebüro vor Ort vorgehalten wird oder nicht oder nur Teilleistungen erbracht werden.

Teilweise werden Kosten pro Gemeindeglied berechnet (z.B. 9,93 € pro Gemeindeglied), allerdings nur für bestimmte Leistungen.

Die Verwaltung von Kindergärten wird z.T. gesondert berechnet (z.B. 165 € pro Platz oder 3050 € pro Gruppe)

Ein Kirchenkreis ist dabei, produktbezogene Leistungskataloge zu entwickeln, ein anderer verabschiedet sich gerade von einem komplexen Erstattungssystem und will eine Umlage einführen.

Insgesamt wird deutlich, dass ohne eine genaue Leistungsbeschreibung ein Kostenvergleich unmöglich ist. Die Festlegung von Pflichtaufgaben soll aber ein erster Schritt sein, um Vergleichbarkeit der Leistungen und damit auch der Kosten herzustellen.

Auch der Vergleich zwischen einem kleinen und einem größeren Verwaltungsamt führt zu wenig Erkenntnisgewinn, weil auch hier zusätzlich ermittelt werden müsste, welche Leistungen genau sich hinter einer Kostendarstellung verbergen und in welcher Qualität diese erbracht werden.

Im Zweifel sind die Kosten für eine Kirchengemeinde, die nur eine Verwaltungsmitarbeiterin beschäftigt, niedriger als wenn sie sich einem größeren Verwaltungsamt anschließen würde. Es ist aber in der Regel nicht davon auszugehen, dass diese eine Mitarbeiterin über qualifizierte Kenntnisse in allen Verwaltungsbereichen verfügt oder entsprechende Fortbildungen besuchen könnte.

Das Risiko, dass eine Kirchengemeinde wegen Urlaubs, Krankheit oder Ausscheiden einer Mitarbeiterin auf keine Verwaltung mehr zurückgreifen kann, ist sehr groß.

Auch die Forderung, die Kosten für ein „Idealverwaltungsamt“ zu beschreiben, würde zu keinem Erkenntnisgewinn führen, selbst wenn man im Blick auf die Vergütung von Mitarbeitenden und Eingruppierungen Mittelwerte beschreiben würde, da die zu erbringenden Leistungen je nach dem Umfang und der Gestaltung der kirchlichen Arbeit stark voneinander abweichen (Anzahl der Kindergärten, Friedhöfe, diakonische Einrichtungen, Anzahl der beruflich Mitarbeitenden etc.).

Gewisse Anhaltspunkte könnten die prozentualen Kosten von Verwaltung am Kirchensteueraufkommen sein, wie sie von einigen Kirchenkreisen im Rahmen des Prozesses zur Personalplanung benannt wurden. Allerdings ist auch dies nicht seriös vergleichbar, weil nicht gewährleistet ist, dass vergleichbare Leistungen in den jeweiligen Kirchenkreisen durch die Verwaltung erbracht werden. Dies zeigt sich schon darin, dass alle beteiligten Kirchenkreise (An der Agger, Düsseldorf, Düsseldorf-Mettmann, Simmern-Trarbach, Wuppertal) nahezu ein gemeinsames Verwaltungsamt unterhalten, der prozentuale Anteil der Verwaltungskosten aber zwischen 10% und 15% schwankt. Daneben stellt sich die Frage, inwieweit eine solche Prozentzahl wirklich richtungsweisend sein kann, da die prozentuale Betrachtungsweise

keine Auskunft über den Umfang der sonstigen beruflichen Mitarbeit gibt. Je nach Situation wird von daher auch regional unterschiedlich zu bewerten sein, welcher Prozentsatz vertretbar ist. In keinem Fall gibt er Auskunft darüber, ob das Verhältnis von Leistung und Kosten in der jeweiligen Verwaltung optimal gestaltet ist.

Im Blick auf die Diskussion über die Feststellung von zu erwartenden Kosten muss zudem festgehalten werden, dass mit der Verwaltungsstrukturreform in den meisten Regionen vorhandene Arbeitsbereiche zwar neu strukturiert werden, nicht aber vollkommen neue Aufgaben geschaffen werden. Nach den Kosten einer Umstrukturierung, sind daher eher Kostensenkungen zu erwarten, wenn die festgelegten Pflichtaufgaben auch schon bisher durch die Verwaltung geleistet wurden. So hat der Kirchenkreis Duisburg errechnet, dass für ihn bei der Bildung einer kreiskirchlichen Verwaltung ein Einspareffekt von 125.000 € erzielt wird.

Eine Kostensteigerung wird es dort geben, wo die im Sollkonzept (Teil C) beschriebenen und von der Landessynode 2013 festzulegenden Pflichtaufgaben bisher durch die Verwaltung nicht abgedeckt wurden. Soll aber ein verbindliches Qualitätsniveau für die Landeskirche insgesamt beschrieben werden, so lässt sich dies ohne die Festlegung von Pflichtaufgaben nicht verwirklichen.

Im Übrigen werden nach den vorliegenden Vorschlägen keinerlei Vorgaben für Personalbemessung oder Qualifikation von Mitarbeitenden gemacht. Der vorgelegte Qualitätsrahmen entlässt die Kirchenkreise von daher in keiner Weise aus ihrer Verantwortung, die Kosten von Verwaltung genau zu prüfen und bietet ausreichend Gestaltungsspielraum für entsprechende Maßnahmen.

Richtig ist, dass eine größere Verwaltung nicht unbedingt effizient arbeitet, sie bietet aber die Möglichkeiten dazu. Wichtiger als Kostenermittlung zum jetzigen Zeitpunkt ist daher, die zukünftigen Strukturen und Prozesse so zu gestalten, dass Kostenersparnisse nachvollziehbar angestrebt werden können und dies überprüfbar ist. Dabei ist nicht nur zu betrachten, wie sich die konkrete Kostenbelastung für die Kirchengemeinden, sondern wie sich die Kostenentwicklung über alle Ebenen der Landeskirche hinweg insgesamt darstellt.

Durch ein effizienteres Zusammenspiel der Ebenen können viele aufwendige Prozesse vereinfacht und damit kostengünstiger werden, was letztlich allen zugute kommt.

In Betracht gezogen werden muss zudem, wie viel höhere Kosten vermieden werden können. Dafür müsste hochgerechnet werden, wie viel teurer beispielsweise die Einführung neuer IT-Lösungen wäre, wenn jeder einzeln, zugeschnitten auf seine spezielle Struktur, diese einführen würde oder wenn hier eine gewisse Koordinierung stattfinden könnte.

Die Maßnahmen, die hier vorgeschlagen werden, sollen dazu dienen, Transparenz in der Kostenentwicklung zu erhalten, die es Leitungsorganen ermöglicht zu entscheiden, ob verantwortlich in der Verwaltung Kosten reduziert werden können. Über Vergleiche mit anderen Verwaltungsämtern soll ein Anreiz entstehen, voneinander zu lernen und auf diesem Wege Effizienz zu steigern.

Diesem Ansatz entsprechen auch zahlreiche Voten im Beratungsprozess.

Zu g): Übergangsfristen

Um den Kirchengemeinden, Kirchenkreisen und Verbänden einen Übergang zu der neuen Struktur ermöglichen, der auch die Belange von Mitarbeitenden berücksichtigt, sollte eine Übergangsfrist gewählt werden, die eher großzügig zu bemessen ist. Es kann ohnehin aufgrund der schon laufenden Umstrukturierungen in einigen Kirchenkreisen davon ausgegangen werden, dass gerade vor dem Hintergrund der Einführung des neuen kirchlichen Finanzwesens eine relativ zügige Umsetzung zu erwarten ist.

Dennoch könnten Regionen, bei denen aufgrund dieser Vorschläge ein größerer Umstrukturierungsbedarf besteht, evtl. auch andere Prozesse -wie beispielsweise die Änderung von Kirchenkreisgrenzen- sinnvollerweise vorgeschaltet werden sollten, Schwierigkeiten haben, die jetzt vorgeschlagenen Fristen einzuhalten.

Einige Kirchenkreise haben gewisse Konzentrationsprozesse in der Verwaltung gerade abgeschlossen und brauchen evtl. ein wenig mehr Zeit, um einen neuerlichen Prozess zu beginnen.

In solchen begründeten Fällen sollte auf Antrag der Kreissynode eine Verlängerung der Frist möglich gemacht werden.

Zu h): Antragsmöglichkeit von Kreissynoden

Buchstabe h) sieht eine Ausnahmeregelung von den Grundentscheidungen zur Verwaltungsstruktur vor, um auf besondere regionale Umstände reagieren zu können.

Dabei wird davon ausgegangen, dass innerhalb von Kirchenkreisen vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten organisatorischer Art vorhanden sind, um vorgebrachten Bedenken begegnen zu können. So ist es beispielsweise möglich, mehrere Standorte einer Verwaltung vorzuhalten. Hierfür ist daher keine Ausnahmeregelung notwendig.

Die Ausnahmeregelung soll deshalb für die Regionen gedacht sein, die kirchenkreisübergreifend arbeiten, wie z.B. Köln und einige Kirchenkreise im Südrhein.

Damit sollen auch die bisherigen Bemühungen vor Ort gewürdigt werden, zu leistungsfähigen größeren Einheiten zu kommen.

Allerdings ist die Möglichkeit einer Ausnahme an einige Voraussetzungen geknüpft, da damit das Ziel einer einheitlichen effizienten Verwaltungsstruktur ansonsten gefährdet sein könnte. So muss vor einer Entscheidung der Kirchenleitung die Zustimmung von Finanzausschuss und Innerkirchlichem Ausschuss vorliegen, insofern eine verstärkte synodale Mitwirkung gewährleistet sein.

Die einzelnen Voraussetzungen sind so gestaltet, dass jeweils nur eins der wesentlichen Qualitätskriterien außer Acht gelassen werden darf. In den Fällen, wo die Übereinstimmung von Kirchenkreis und Verwaltungsbereich nicht gegeben ist, muss daher neben der Abdeckung der Pflichtaufgaben die Mindestpersonalausstattung und die ausreichende Unterstützung der Superintendentur sicher gestellt werden.

Die Situation in Köln stellt sich so dar, dass zum Zeitpunkt der Bestandsaufnahme im Jahr 2010, deren Ergebnisse im Wesentlichen noch zutreffen müssten, es im Bereich der Kirchenkreise Köln-Mitte, Köln-Nord, Köln-Süd und Köln-Rechtsrheinisch neben dem Kirchenverband und den Superintendenturen fünf Verwaltungsämter gibt, die jeweils mehrere Kirchengemeinden verwalten. Hinzu kommen insgesamt acht Einzelverwaltungsämter.

Geht man von der von Kienbaum vorgeschlagenen Richtzahl von 15 Vollbeschäftigungseinheiten oder mindestens 80.000 Gemeindemitgliedern für eine Mindestgröße von Verwaltung aus, so wird deutlich, dass vier der fünf Gemeindeämter im Bereich Köln diese Mindestvorgabe nicht erreichen. Insbesondere die Verwaltungsämter Köln-Erft, Köln-Nord und Köln-West verwalten Kirchengemeinden aus sehr verschiedenen Kirchenkreisen. Anders sieht es im Kirchenkreis Köln-Rechtsrheinisch aus, auf dessen Gebiet sich zwei Verwaltungsämter befinden, die nur Gemeinden aus diesem Kirchenkreis verwalten. Daneben gibt es noch einige Einzelämter. In jüngerer Zeit haben sich allerdings 2 Kirchengemeinden hiervon außerhalb des Kirchenkreises orientiert. Der Kirchenkreis Köln-Nord möchte die Verwaltungsstruktur wie vorgeschlagen umsetzen. Eine Kirchengemeinde, die derzeit durch ein anderes Verwaltungsamt verwaltet wird, würde sich gerne dem Verwaltungsamt Köln-Nord anschließen, ist aber durch Satzungsbestimmungen hieran zurzeit gehindert.

Weitere kirchenkreisübergreifende Kooperationen, die nicht komplette Verwaltungseinheiten umfassen, gibt es im Gebiet Obere Nahe, Simmern-Trarbach und An Nahe und Glan. Hier haben die Kirchenkreise Simmern-Trarbach und An Nahe und Glan ihre Personalverwaltung in Form einer Auftragsverwaltung an den Kirchenkreis Obere Nahe gegeben. Zwar führt dies unter anderem dazu, dass die Mindestpersonalausstattung zumindest im Kirchenkreis Simmern-Trarbach im verbleibenden Verwaltungsamt nicht erreicht wird, es existiert aber ein kreiskirchliches Verwaltungsamt, bei dem

die Unterschreitung der Mindestpersonalausstattung gemäß 2.c der Grundscheidungen möglich ist.

Sorgfältig zu erwägen ist, welche Auswirkungen die Gestattung von Ausnahmen auf die Akzeptanz der Vorschläge in anderen Regionen hat, die auch unter erheblichem Aufwand Veränderungsprozesse durchführen müssen. Das betrifft vor allem die Frage der Unterschreitung der Mindestpersonalausstattung, da dies eins der wenigen Qualitätskriterien ist, die neben der Kongruenz von Kirchenkreis und Verwaltungsbereich und der Festlegung von Pflichtaufgaben als nachvollziehbares und klares Kriterium festgelegt werden kann.

Der Ausschuss für Kirchenordnung und Rechtsfragen hatte vorgeschlagen durch Einfügung des Wortes „grundsätzlich“ nach den Worten „Abweichungen von a) und b)“ die genannten Voraussetzungen etwas zu relativieren, damit Kirchenleitung und Ausschüsse ergebnisoffener an eine Ausnahmentatscheidung herangehen könnten.

Der Finanzausschuss und der federführende Innerkirchliche Ausschuss haben diesen Vorschlag abgelehnt.

Damit sind Ausnahmeregelungen, die Verwaltungsstrukturen innerhalb eines Kirchenkreises betreffen, nicht vorgesehen. Hintergrund dafür ist, dass in diesem Fall mehrere Qualitätskriterien nicht erfüllt würden: Übereinstimmung von Kirchenkreis und Verwaltungsbereich einschließlich Unterstützung der Superintendentur und in der Regel das Erreichen der Mindestpersonalausstattung von Verwaltungseinheiten.

Zu 3. Weitere Aufträge

a) Change management (vgl. Teil C Kap.10)

Die neue Verwaltungsstruktur wird in unterschiedlicher Weise zu Anpassungsprozessen in den Kirchenkreisen führen, die von nicht unerheblichem Ausmaß sein werden.

Dies betrifft zum einen arbeitsrechtliche Fragen und die Begleitung und Unterstützung von Mitarbeitenden, die Veränderungen unterworfen sein werden.

Daneben sind eine Vielzahl von organisatorischen Fragen bei der Neugestaltung des gemeinsamen Verwaltungsamtes zu klären.

Die kommende Landessynode soll deshalb Vorschläge machen, inwieweit Hilfen der landeskirchlichen Ebene bereitgestellt werden sollen.

Dies könnten Multiplikatorenfortbildungen sein oder Angebote für die organisatorische Unterstützung vor Ort.

b) Weiterentwicklung von Qualitätsprozessen

Die mit diesen Vorschlägen entwickelten strukturellen Qualitätsmerkmale müssen ergänzt werden durch Qualitätsprozesse innerhalb der Verwaltungsorganisation, um die Effizienz der Verwaltung zu verbessern und zu erhalten. Mit der Verabschiedung gesetzlicher Regelungen ist der Prozess einer Verwaltungsstrukturreform daher nicht abgeschlossen. Der kommenden Landessynode sollen Vorschläge vorgelegt werden, inwieweit Qualitätsprozesse gemeinsam gestaltet und vorgebracht werden können, insbesondere welche Prozesse exemplarisch für alle entwickelt werden können (Personalbemessung, Berichtswesen).

c) Evaluation, Transparenz Kostenentwicklung

Da momentan keine Aussagen darüber getroffen werden können, wie viel Verwaltung kostet, müssen für die Zukunft Instrumente entwickelt werden, die transparent über die Kostenentwicklung Auskunft geben können und Vergleiche von Kosten untereinander ermöglichen.

Im Beratungsprozess wurde zudem angeregt auch der Landessynode in gewissem zeitlichen Abstand einen Evaluationsbericht über die Umsetzung und die Auswirkungen der Verwaltungsstrukturreform zu geben.

d) Reform Verwaltungsaus- und -fortbildung

Im Rahmen des Beratungsprozesses wurde wiederholt angemerkt, dass die Verwaltungsbildung dringend einer Reform bedürfe, um auch in Zukunft qualifizierte Verwaltungsmitarbeitende zur Verfügung zu haben und das Berufsbild attraktiv zu machen.

Genauso sei notwendig, das Fortbildungsangebot zu erweitern und auf die Bedürfnisse zuzuschneiden.

Ein wesentlicher Bereich dürfte dabei die in der Vorlage „Kirchliche Personalplanung“ benannte Stärkung der katalysatorischen Kompetenz von Verwaltungsmitarbeitenden sowohl im Bereich der Aus- wie der Fortbildung sein. Hierdurch würde auch gerade bei räumlich weiter entfernten Verwaltungsämtern der Bezug zu Kirchengemeinden -insbesondere zu ihren Ehrenamtlichen- gestärkt werden können. Das gleiche dürfte für die Unterstützung der Mitarbeitenden in den Gemeindebüros vor Ort gelten.

Im Zuge dessen sollte auch der theologische Aspekt des Berufsbildes vertieft und der geistliche Aspekt des Verwaltungsdienstes berücksichtigt werden.

Finanzielle Auswirkungen:

Für die landeskirchliche Ebene werden ggf. Beratungskosten anfallen, die durch Haushaltsmittel abgedeckt sind.

Nach einer gesetzlichen Regelung im Jahr 2013 würden je nach vorhandener Struktur in den Kirchenkreisen Kosten für die Umstrukturierung anfallen. Die Höhe dieser Kosten muss vor Ort ermittelt werden und hängt davon ab, ob ein neuer Standort für Verwaltung eingerichtet werden muss, wieviele Umzüge notwendig sind, ob Mitarbeitende an dem neuen Standort eingesetzt werden oder möglicherweise Abfindungskosten entstehen können.

Weitere Kosten können dadurch entstehen, dass festgelegte Pflichtaufgaben bisher nicht durch eine Verwaltungsdienststelle erbracht wurden und Leitungsanteile für die Leitung des Amtes oder für Fachaufgaben nicht ausreichend vorhanden waren.

Eine Verschiebung von Kosten kann auch dadurch entstehen, dass bestimmte Berufsgruppen wie Pfarrerinnen oder Pfarrer von Verwaltungsaufgaben entlastet werden, die in Zukunft günstiger durch Verwaltungsmitarbeitende erbracht werden.

Kostensenkungen können dadurch entstehen, dass durch die Schaffung größerer Einheiten Synergieeffekte entstehen und bestimmte Prozesse durch Verwaltungsvereinfachungen wie die Aufgabe bestimmter Genehmigungsvorbehalte wegfallen.

Wie verhält sich der Beschlussgegenstand im Blick auf die Leitvorstellung missionarisch Volkskirche sein?

Von Seiten der Öffentlichkeit besteht gerade im Blick auf eine Volkskirche, die als öffentlich-rechtliche Körperschaft gestaltet ist, der Anspruch, dass eine Bindung an Recht und Gesetz durch eine entsprechende Struktur sicher gestellt ist und mit kirchlichem Vermögen sorgfältig umgegangen wird, indem ein effizienter Umgang mit Mitteln angestrebt wird.

Mit der Verwaltungsstrukturreform soll darüber hinaus die geistliche Rolle von Verwaltung gestärkt werden, indem sich die Verwaltungsmitarbeitenden als kirchliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verstehen, die auf ihre Art und Weise am kirchlichen Auftrag mitwirken. Indem andere kirchliche Berufsgruppen von Verwaltungstätigkeiten entlastet werden, soll Freiraum für verstärkt missionarisches Handeln auf Gemeinde- und Kirchenkreisebene ermöglicht werden.

Vorschlag der Kirchenleitung:

Überweisung an den Innerkirchlichen Ausschuss (IV) – federführend –, den Ausschuss für Kirchenordnung und Rechtsfragen (II) und an den Finanzausschuss (VI)

c

Bericht

» Soll-Konzept einer Verwaltungsstruktur in der Evangelischen Kirche im Rheinland





Inhalt

1. Auftrag und Projektziele.....	51
2. Projektorganisation.....	52
3. Aktivitäten im Projekt.....	53
4. Aufgabendefinition.....	63
5. Aufgaben im Gemeindebüro.....	80
6. Rahmenbedingungen.....	81
7. Finanzierung.....	100
8. Maßnahmen der Qualitätssicherung.....	100
9. Organisationsformen.....	102
10. Change Management.....	103
11. Übergangsregelungen.....	105

1. Auftrag und Projektziele

Mit Beschluss der Landessynode im Januar 2011 wird die Kirchenleitung beauftragt, zur Landessynode 2012 Vorschläge für eine zukünftige **verbindliche Struktur der Verwaltung von Kirchenkreisen und Kirchengemeinden** und deren Umsetzung vorzulegen.

Dabei sollen folgende Ziele erreicht werden:

- » Gewährleistung einer **qualifizierten Unterstützung** von Leitungsorganen, Mitarbeitenden und Gemeindemitgliedern,
- » mittel- bis langfristige **Senkung der Kosten** durch effizienten Einsatz von Personal- und Sachmitteln,
- » Schaffung **effizienter, qualitätssichernder und vergleichbarer Strukturen**.

Zudem sollen zur Landessynode 2012 Vorschläge für die Implementierung von **Maßnahmen der Qualitätssicherung von Verwaltung** sowie zur **Schaffung einer einheitlichen IT-Struktur** vorgelegt werden.

Die Kienbaum Management Consultants GmbH war in der Zeit von Januar 2011 bis Juni 2011 gemeinsam mit der Projektleitung im Landeskirchenamt und der gebildeten Arbeitsgruppe mit folgenden Themenstellungen der Verwaltungsstrukturreform beauftragt:

- » Vorschläge für eine **äußere Verwaltungsstruktur** von Kirchengemeinden und Kirchenkreisen
- » Vorschläge für eine **Aufbauorganisation** innerhalb einer Verwaltungsdienststelle und Definition von **Pflichtaufgaben**
- » Qualitätsverbesserung und **nachhaltige Qualitätssicherung** im Hinblick auf die Verwaltungseinheiten in der EKIR
- » **Gewährleistung** einer qualifizierten **Unterstützung** von Leitungsorganen, Mitarbeitenden und Gemeindemitgliedern
- » **Senkung von Kosten** durch effektiven Einsatz von Personal und Sachmitteln
- » Berücksichtigung der **presbyterial-synodalen Ordnung**
- » Möglichkeiten der Delegation von Aufgaben auf die Verwaltung durch gesetzliche Bestimmungen
- » Blick auf **andere Landeskirchen**
- » Vereinheitlichung der IT-Struktur

Im Folgenden sind die einzelnen Aktivitäten im Projekt mit ihren Erkenntnissen sowie die daraus resultierenden Empfehlungen für die Verwaltungsstruktur dargestellt.

2. Projektorganisation

Mit Beschluss der Landessynode wurde eine Arbeitsgruppe zur Verwaltungsstruktur berufen, in der neben Mitgliedern der beteiligten Ausschüsse Vertreterinnen und Vertreter der verschiedenen kirchlichen Ebenen und Verwaltungsfachleute aus dem kirchlichen und staatlichen Bereich vertreten sein sollten.

Mit Beschluss vom 11.2.2011 hat die Kirchenleitung die Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von Superintendent Pistorius berufen. Die Arbeitsgruppe setzte sich wie folgt zusammen:

Herr	Arndt	Assessor, Goch	Finanzausschuss
Herr	Ohlmeier	Presbyter St. Tönis	Finanzausschuss
Herr	Kaulmann	Ltd. Städt. Verwaltungsdirektor i.R. D.-dorf	Innerkirchl. Ausschuss
Herr	Pistorius	Superintendent Trier	Innerkirchl. Ausschuss
Herr	Bublies	Verwaltungsleiter Wuppertal	KO-Ausschuss
Herr	Schneider	Ministerialrat, Kaarst	KO-Ausschuss
Herr	Scholle	Verwaltungsleiter An der Agger	Kirchl. Verwaltung
Frau	Wegmann-Steffens	Verw. Leiterin Gemeindeverband Köln-	Kirchl. Verwaltung
Herr	Dotzauer	Verwaltungsberatung	GO
Herr	Blank	Pfarrer, Leiter Diakonie Saar	kreisk./gemeindl. Ebene
Herr	Zimmermann	Superintendent Köln-Nord	kreisk./gemeindl. Ebene
Frau	Hoffmann	Kirchmeisterin, KK Saar-Ost	kreisk./gemeindl. Ebene
Herr	Preutenborbeck	Vorsitzender RVM	RVM
Herr	Drees	Ltd. Verw.Direktor VKK Dortmund	Westfalen
Frau	Füten	NKF	Landeskirchenamt
Frau	Hieronimus	Dezernat	Landeskirchenamt
Herr	Lammertz	IT	Landeskirchenamt
Herr	Rentzsch	Verwaltung	Landeskirchenamt
Frau	Neuser	Geschäftsführung	Landeskirchenamt

Abb. 1: Mitglieder der Arbeitsgruppe

Sie hat bisher in 7 Sitzungen am 24.02., 24.03., 04.04., 17.05., 06.06., 06.07. und 19.09.2011 getagt.

Die Arbeitsgruppe hat sich bei Beginn des Projektes davon leiten lassen, dass die Verwaltungsstrukturreform den Anforderungen hinsichtlich Wirtschaftlichkeit und Effizienz, Eignung für Qualitätsmanagement, Anpassungsfähigkeit des Systems und Sozialer Effizienz genügen muss.

3. Aktivitäten im Projekt

3.1 Datenanalyse

Im Jahr 2010 hat das Landeskirchenamt zusammen mit der BSL Managementberatung GmbH unter Beteiligung von Verwaltungsleitenden zwei Fragebögen für die Bestandsaufnahme der Verwaltungsstruktur und -organisation von Kirchengemeinden und Kirchenkreisen erstellt. Die **Analyse** der vorliegenden **Daten** dieser Bestandsaufnahme führt zu folgenden Erkenntnissen:

- » Eine große Mehrzahl von Verwaltungen hat an der Bestandsaufnahme teilgenommen (Rücklaufquote von über 80%).
- » Die Bestandsaufnahme hat die heterogene Aufgabenwahrnehmung transparent gemacht.
- » Auf ihrer Basis konnten wichtige Hinweise zur Auswahl der Interviewpartner und zur Durchführung der Interviews gewonnen werden.
- » Die nicht vollständige Plausibilisierung sowie die unterschiedliche Berücksichtigung der VBE (Vollbeschäftigten-Einheit) der Verwaltungseinheiten führen dazu, dass die Aussagen zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung, die in der Auswertung der Bestandsaufnahme vorgenommen wurden, zu hinterfragen sind.
- » Die Unterlagen insgesamt können nicht als Bezugsgröße für eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der Aufgabenerledigung herangezogen werden.

Eine erste Auswertung der vorliegenden Daten führte zu folgendem Bild der Verwaltungsstruktur in den einzelnen Kirchenkreisen:

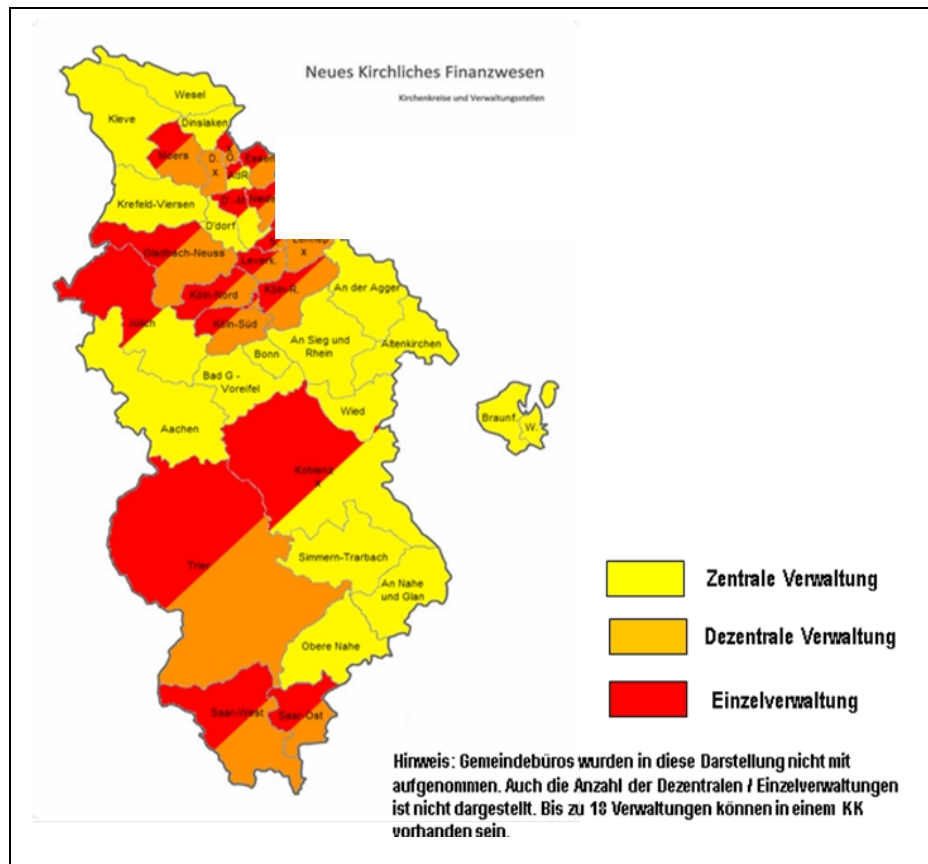


Abb. 2: Erste Auswertung der bestehenden Verwaltungsstruktur

3.2 Seminar für Verwaltungsleiterinnen und Verwaltungsleiter

An dem Seminar am 01. März 2011 haben insgesamt 43 Verwaltungsleitende teilgenommen. Kienbaum hat im Rahmen dieses Seminars die Ausgangssituation und Vorgehensweise im Projekt erläutert. Anschließend wurden verschiedene Organisations- bzw. Rechtsformen vorgestellt und diskutiert. Ausgangsbasis waren dabei die Aufgaben, die auch in der Bestandsaufnahme erfasst wurden. Neben bestehenden Organisationsformen von Verwaltung in der Evangelischen Kirche im Rheinland wurden auch weitere Modelle, die in anderen Landeskirchen angedacht oder umgesetzt sind, diskutiert:

- » **Einzelverwaltung:** Auf der Ebene einer Kirchengemeinde werden alle Verwaltungsaufgaben wahrgenommen. (55 Einzelverwaltungen haben an der Bestandsaufnahme teilgenommen. Die Personalausstattung dieser Verwaltungsämter liegt zwischen 0,26 VBE und 3,62 VBE.)
- » **Dezentrale Verwaltung:** Mehrere Kirchengemeinden nehmen in einer gemeinsamen Verwaltung die Aufgaben wahr. (26 dezentrale Verwaltungsämter haben an der Bestandsaufnahme teilgenommen, die insgesamt 203 Kirchengemeinden umfassen.)

meinden betreuen. Die Personalausstattung der dezentralen Verwaltungen liegt zwischen 1,41 VBE und 44,55 VBE. Die Anzahl der an diese Verwaltungen angeschlossenen Kirchengemeinden variiert von 2 bis 17 Kirchengemeinden.)

- » **Zentrale Verwaltung:** Eine zentrale Verwaltung nimmt die Aufgaben für alle Kirchengemeinden des Kirchenkreises wahr. (20 zentrale Verwaltungsämter in der EKIR, die 459 Kirchengemeinden betreuen. Die Personalausstattung der zentralen Verwaltungsämter liegt zwischen 6,99 VBE und 74,35 VBE. Zwischen 8 und 54 Kirchengemeinden sind diesen Verwaltungsämtern angeschlossen.)
- » **Kompetenzzentren:** Hier erbringt eine Verwaltung eine Aufgabe (bspw. Personal) für mehrere (oder alle) Kirchenkreise (z. B. Obere Nahe). Durch die Bündelung der Aufgaben ist die Nutzung von Größenvorteilen sowie die Realisierung von guten Vertretungs- und Personalentwicklungsmöglichkeiten möglich. Diese Organisationsform wurde bspw. in der Landeskirche von Westfalen diskutiert.
- » **Übertragung von Aufgaben an das Landeskirchenamt:** Denkbar ist auch, dass das LKA einzelne Aufgaben (bspw. derzeit in Form der Kirchensteuerstelle) für alle Kirchenkreise wahr nimmt.

Darüber hinaus wurde noch ein anderer Aspekt der kreiskirchlichen Organisation von Verwaltung thematisiert:

- » **Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der kreiskirchlichen Aufsicht: Welche Rahmenbedingungen müssen erfüllt sein, damit eine ordnungsgemäße Wahrnehmung der kreiskirchlichen Aufsicht gegeben ist?**

3.3 **Tagung für Kirchmeisterinnen, Kirchmeister und nicht-theologische Vorsitzende**

Am 11. März 2011 fand die Tagung für Kirchmeisterinnen, Kirchmeister und nichttheologische Vorsitzende statt, an der ca. 100 Kirchmeister teilgenommen haben. Auch hier wurde zunächst das Projekt vorgestellt, bevor in Gruppenarbeit und anschließender Diskussion folgende Themen vertieft wurden:

- » Welche Aufgaben von Verwaltung bedürfen einer örtlichen Nähe? Welche Aufgaben sollten in einem Gemeindebüro

wahrgenommen werden? Welche Aufgaben sollten in zentraleren Einheiten bearbeitet werden, in denen es eine größere Spezialisierung gibt?

- » Eine gute Verwaltung zeichnet aus, ...
- » Für meine Aufgabenerfüllung als Vorsitzende/Vorsitzender oder als Kirchmeisterin/Kirchmeister habe ich folgende Erwartungen/brauche ich folgende Unterstützung von Seiten der Verwaltung: ...
- » Welche Formen der Gremienbetreuung gibt es? (Wann und in welchem Umfang erfolgt die Gremienbetreuung (im Vorfeld; während einer Sitzung?); Welche Rolle hat die Verwaltung (beratend?); Wie ist die Zufriedenheit/was müsste geändert werden?)

3.4 Zusammenfassende Erkenntnisse des Seminars und der Tagung

Zusammenfassend lassen sich die Erkenntnisse des Seminars für Verwaltungsleiterinnen und Verwaltungsleiter und der Tagung für Kirchmeisterinnen, Kirchmeister und nichttheologische Vorsitzende wie folgt darstellen:

- » Eine **Zentralisierung der Verwaltung** (für die Aufgaben Personal, Finanzen, Liegenschaften, IT, KiTas, Kirchliche Dienste, Zentrale Dienste, Gremienbetreuung) wird als notwendig erachtet. Davon unberührt ist das Vorhalten eines Gemeindebüros. Wichtig ist die **Definition von Pflichtenaufgaben** des gemeinsamen Verwaltungsamtes und das Angebot von Wahlaufgaben, die durch die Gemeinden in unterschiedlichem Umfang in Anspruch genommen werden können. Die konkrete Ausgestaltung von Einzelaufgaben (z. B. Gremienbetreuung) sollte sich an den örtlichen Bedürfnissen orientieren.
- » Der Charakter der **Verwaltung als Dienstleister** für die presbyterial-synodale Struktur wurde hervorgehoben. Die Rolle der Verwaltung ist es hierbei, Informationen so aufzubereiten, dass das Presbyterium auf dieser Basis sachgerechte und rechtssichere Entscheidungen treffen kann.
- » Zum Teil wurde die **Angst der „Bevormundung“** der Kirchengemeinden durch die Verwaltung geäußert. In der Diskussion wurde jedoch deutlich, dass bei einer gemeinsamen Verwaltung, die für alle Kirchengemeinden gleichermaßen zuständig ist, eine Parteinahme für einzelne Kirchengemeinden nicht sehr wahrscheinlich ist. Die Aufgabenwahrneh-

mung in zentraler Form setzt den dienstleistenden Charakter für alle angehörigen Gemeinden voraus.

- » Wichtig bei einer zentralen Organisationsform ist eine **eindeutige Zuständigkeitsklärung** der Aufgabenwahrnehmung für die einzelnen Gemeinden.
- » Diese gemeinsame Verwaltung sollte auf **Ebene des Kirchenkreises** angebunden sein. Hier wird allerdings ein **Spannungsfeld** zwischen örtlicher Nähe und ausreichendem qualitativen Personalbestand gesehen. In der Diskussion spielten die unterschiedlichen Ausgangslagen (Ballungszentren vs. ländlicher Raum) eine Rolle. Aber auch das Erreichen einer „Mindestpersonalausstattung“ wird als notwendig erachtet. Der Begriff „**relative Ortsnähe**“ wurde geprägt. Hierbei geht es um die Frage, ob Nähe einen „Bürobesuch“ (direkter Kontakt) bedingt, oder ob eine eindeutige Zuständigkeit und gute Erreichbarkeit auch eine Form der Nähe sein können.
- » Die **rechtliche Ausgestaltung** der Verwaltung wurde kontrovers diskutiert (Gemeindeverband vs. Organ des Kirchenkreises).
- » Die **Einbindung der kreiskirchlichen Verwaltung** in die gemeinsame Verwaltung wurde nicht als problematisch gesehen.
- » Der **Einsatz von Ehrenamtlern** für definierte Pflichtaufgaben einer gemeinsamen Verwaltung wurde unterschiedlich diskutiert. Aspekte der Kostenersparnis wurden gegen eine kontinuierliche und „sichere“ Aufgabenwahrnehmung gestellt. Darüber hinaus wurde die Notwendigkeit einer stabilen Verwaltung gesehen, da das ehrenamtliche Engagement tendenziell abnimmt bzw. nicht mit Verwaltungsaufgaben „belastet“ werden soll.

3.5 Analyse verschiedener Organisationsmodelle

Die in der Evangelischen Kirche im Rheinland im Status-Quo vorhandenen bzw. **möglichen Organisationsmodelle** für Verwaltung wurden mit Vor- und Nachteilen erörtert:

- » Einzelverwaltung: Auf der Ebene einer Kirchengemeinde werden alle Verwaltungsaufgaben wahrgenommen.
- » Dezentrale Organisation: Mehrere Kirchengemeinden nehmen in einer gemeinsamen Verwaltung die Aufgaben wahr.

- » Zentrale Organisation: Eine gemeinsame Verwaltung nimmt die Aufgaben für alle Kirchengemeinden des Kirchenkreises wahr.
- » Kompetenzzentrum: Ein Kompetenzzentrum ist die Bündelung einzelner Aufgabengebiete auf überregionaler Ebene und bietet ein Höchstmaß an Spezialisierung.
- » Konkurrenzmodell: Hierbei können Kirchengemeinden alle bzw. ausgewählte Aufgaben an eine oder mehrere Verwaltungseinheiten vergeben. Auch ein Wechsel „regelmäßiger“ Wechsel der Verwaltungseinheiten ist nach einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorgesehen.

Dabei wurden die zentrale Organisation sowie die Einrichtung von Kompetenzzentren als Formen gesehen, die im Weiteren näher betrachtet werden sollen.

3.6 Blick auf andere Landeskirchen

Folgende Landeskirchen wurden in den **Quervergleich** einbezogen:

- » Evangelische Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz,
- » Evangelische Kirche in Hessen-Nassau,
- » Nordelbische Evangelisch-Lutherische Kirche,
- » Evangelische Kirche von Westfalen
- » Evangelisch Lutherische Kirche in Bayern

Insgesamt ist eine **gemeinsame Wahrnehmung** von Verwaltungsaufgaben zumindest auf Kirchenkreisebene festzustellen.

Aufgabenkataloge mit Pflicht- und Wahlaufgaben sind mit einem unterschiedlichen Detaillierungsgrad definiert.

3.7 Interviews

Kienbaum hat in der Zeit vom 06.04.11 bis 29.04.11 20 Interviewtermine wahrgenommen. Insgesamt haben 41 Gesprächspartner/innen an den Interviews teilgenommen. Gesprächspartner/innen waren Verwaltungsleitende, Supturen, Kirchmeister/innen, Pfarrer/innen und Vertreter von Gemeinde-

büros. Hierdurch konnten Erfahrungen aus 17 Kirchenkreisen aufgenommen werden.

Diese Gespräche haben in einer sehr konstruktiven Atmosphäre stattgefunden. Es wurde sowohl die Ist-Situation vor Ort als auch die perspektivische Ausrichtung von Verwaltung in der EKIR diskutiert.

Bei der Auswahl der Interviewpartner wurden folgende Kriterien berücksichtigt:

- » Regionales Gleichgewicht
- » Ballungsraum vs. ländlicher Raum
- » Einzelverwaltungen; Dezentrale Verwaltungen; Zentrale Verwaltungen sowie unterschiedliche Organisations- bzw. Rechtsformen
- » Vorgenommene oder geplante Veränderungen in den Kirchenkreisen

Ansprechpartner/innen für die (Gruppen-)Interviews sind der folgenden Tabelle zu entnehmen:

Kirchenkreis	Anrede	Nachname	Zusatz
Altenkirchen	Herr	Danner	Verwaltungsamt des Kirchenkreises Altenkirchen
Düsseldorf	Herr	Küpper	Kirchenkreis Düsseldorf Verwaltung
Düsseldorf-Mettmann	Herr	Rindermann	Ev. Verwaltungsamt im Kirchenkreis Düsseldorf-Mettmann
Essen	Frau	Pelger	Ev. Gemeindeamt Essen-Nord-West
Essen	Herr	Breitenstein	Gemeindeamt Essen-Nord-Ost
Essen	Frau	Jansen	Gemeindeamt Essen-West und Rütterscheid
Gladbach-Neuss	Herr	Stapelfeld	Gemeinsames Ev. Gemeindeamt Neuss
Kleve	Frau	Weber	Rentamt des Ev. Kirchenkreises Kleve
Wesel	Frau	Störmer	Verwaltungsamt des Kirchenkreises Wesel
Jülich	Herr	Opländer	Gemeindeamt zu Düren
Koblenz	Herr	Bergweiler	Kirchenkreis Koblenz
Köln	Frau	Mathias	Ev. Friedenskirchengemeinde in Erfstadt; Gemeindeamt
Köln	Herr	Bachmann	AK Verwaltung für den Bereich des Ev. Kirchenverbandes Köln und Region
Krefeld-Viersen	Herr Pfr.	Pahlke	Ev. Kirchengemeinde Büderich; Gemeindeamt
Lennepe	Herr	Möhring	Gemeinsames Ev. Gemeindeamt Hückeswagen-Radevormwald
Obere Nahe	Herr	Hilt	Verwaltungsamt des Ev. Kirchenkreises Obere Nahe
Oberhausen	Herr	Ebert	Verwaltungsstelle des Ev. Kirchenkreises Oberhausen
Oberhausen	Frau	Marzahn	Ev. Kirchengemeinde Königshardt-Schmachtendorf; Gemeindeamt
Saar-West	Frau	Lofi	Verwaltungsamt des Kirchenkreises Saar-West
Saar-West	Frau	Mailänder	Ev. Kirchengemeinde Köln; Gemeindeamt
Wuppertal	Frau	Schulz	Gemeindeamt der Ev. Kgm. Wuppertal-Ronsdorf
An Sieg und Rhein	Frau	Sdunzik	Ev. Kirchengemeinde Siegburg; Gemeindeamt

Abb. 3: Ansprechpartner/innen Interviews

In den geführten Interviews wurde deutlich, dass vermeintliche „**Konkurrenzmodelle**“ zwischen Verwaltungseinheiten **nicht bestehen**. Im Status-Quo ist festzustellen, dass:

- » ein „ständiger“ Wechsel aller Verwaltungsaufgaben von Kirchengemeinden oder auch nur von Teilaufgaben nicht existiert
- » grds. alle Verwaltungsaufgaben von einer Verwaltung wahrgenommen werden
- » Kirchenkreisgrenzen mit den Verwaltungsgrenzen nicht immer deckungsgleich sind.

Neben den Pflichtaufgaben können die gemeinsamen Verwaltungen Wahlaufgaben für einzelne Kirchengemeinden anbieten.

In der Gesamtbetrachtung ist eine Zentralisierung von Verwaltungsaufgaben festzustellen. Dabei spielt die tlw. geringe Personalausstattung zur Bewältigung zunehmend komplexer Fachaufgaben eine wesentliche Rolle. Auch bei größeren Verwaltungseinheiten wurden Vollzugsdefizite bei der Aufgabenwahrnehmung deutlich, z. B. Bau- und Liegenschaften.

Die Ausgestaltung der Organisationsform wurde aus unterschiedlichen Blickwinkeln diskutiert. Dabei wurden:

- » von einer Verbandslösung eine unabhängigere Vertretung der Gemeindeinteressen gegenüber dem Kirchenkreis gesehen.
- » für ein Kreiskirchenamt eine Erleichterung für die Planung und Wahrnehmung von gemeinsamen Aufgaben gesehen.

Eine Bewertung der Vor- und Nachteile der Modelle wurde jeweils aus der örtlichen Sicht vorgenommen.

3.8 **Befragung des Dezernates für Kirchenkreisangelegenheiten**

Um auch die Erfahrungen des Landeskirchenamtes mit den unterschiedlichen Verwaltungsformen in das Projekt mit einfließen zu lassen, wurde eine Befragung des zuständigen Dezernates vorgenommen. Folgende Ergebnisse können dabei festgehalten werden:

1. "Schaltstelle":

- » Der Kirchenkreisverwaltung bzw. der Superintendentur kommt eine entscheidende Rolle zu, indem dort die notwendigen Informationen, die für die Bearbeitung der Vorgänge im Landeskirchenamt notwendig sind, gebündelt sein sollten.
- » Auf der anderen Seite sollte sie Unterstützungsfunktion für die Kirchengemeinden haben, indem z. B. Informationen vom Landeskirchenamt eingeholt und weitergegeben werden.
- » Sie sollte über den Beratungsstand des KSV informiert sein.

2. Erreichbarkeit/Verlässlichkeit:

- » Eine telefonische Erreichbarkeit und angemessen lange Bearbeitungszeit von Anfragen sollte gegeben sein.
- » Es mangelt oft an Vertretungsregelungen, Anrufe gehen ins Leere, weil die Superintendentur nicht besetzt ist.

3. Qualifizierte Begleitung:

- » Eine qualifizierte Begleitung der Leitungsorgane ist sicherzustellen, so dass vollständige und richtige Beschlüsse beim LKA eingehen.
- » Das Vorhandensein von qualifizierten Mitarbeitenden (z. B. im Personalwesen) erleichtert die Zusammenarbeit.

4. Gemeindebüro:

- » Gemeindebüros sollten der Unterstützung von Pfarrern und anderen Mitarbeitenden dienen. Sie sind nicht zur Gremienbegleitung oder für Personalbearbeitung geeignet.

3.9 Superintendentenkonferenz

In der Superintendentenkonferenz am 23. Mai 2011 wurden nach einer Vorstellung der bisherigen Erkenntnisse folgende **Themen in Arbeitsgruppen** erörtert:

- » Trägerschaft einer gemeinsamen Verwaltung bei einem Verband

- » Trägerschaft einer gemeinsamen Verwaltung auf Kirchenkreisebene
- » Welche Alternativen, neuen Konzepte könnten die klassische Aufsichtsfunktion ersetzen, vereinfachen, verschlanken? Welche Form von Aufsicht ist noch notwendig, wenn Qualitätssicherungssysteme installiert sind?
- » Wahrnehmung von Verwaltung kirchenkreisübergreifend (2 Kirchenkreise: eine Verwaltung)
- » Das Gegenüber von Verwaltungsleitung und Superintendent/in und/oder Delegation. Ist neue Rollenbestimmung notwendig?

Als Ergebnisse der Superintendentenkonferenz wurde festgehalten, dass fast überwiegend ein sogenanntes Kirchenkreismodell befürwortet wird, weil es die meisten Vorteile in sich vereint. Folgende Aspekte wurden herausgearbeitet:

- » Superintendent/in und KSV müssen für ihre Aufgaben auf qualifiziertes Personal zurückgreifen können. Dies ist im Normalfall in den Superintendenturen nicht vorhanden.
- » Superintendent/in und KSV müssen auf Daten und Informationen zurückgreifen können, um neue notwendige Aufsichtsmechanismen (Warnsysteme, Berichte...) entwickeln zu können.
- » Eine qualifizierte Verwaltung kann alte Aufsichtsinstrumente insbesondere Genehmigungen überflüssig machen. Dies dient der Verwaltungsvereinfachung.
- » Neue Ebenen und Doppelstrukturen (Verband/Kirchenkreis)sollten vermieden werden.
- » Eine Delegation von „Geschäften der laufenden Verwaltung“ auf Verwaltungen (z. B. durch Wertgrenzen) wird befürwortet, da dann klare Regelungen hinsichtlich der Verantwortung der Verwaltung bestehen.
- » Es besteht Sorge, dass bei Veränderungen der bisherigen Struktur funktionierende Systeme zerstört werden und große Unruhe entsteht. Aus diesem Grund wird z.T. für weniger optimale Modelle votiert bzw. großzügige Übergangsfristen gefordert.

3.10 Zusammenfassende Erkenntnisse

Die aus den Aktivitäten des Projektverlaufs gewonnenen Erkenntnisse wurden in verschiedenen Sitzungen der Arbeitsgruppe gespiegelt.

Daraus lassen sich folgende Leitsätze für die Modellentwicklung ableiten: Die Wahrnehmung von klassischen Verwaltungsaufgaben der Kirchengemeinden sollten zukünftig in einer gemeinsamen Verwaltung erfolgen. Empfehlenswert ist, die gemeinsame Verwaltung an einem Standort wahrzunehmen.

Als Gründe hierfür werden gesehen:

- » Die in den letzten Jahren **gestiegenen Anforderungen** in den klassischen Verwaltungsaufgaben wie z. B. im Personalwesen, im Finanzwesen und im Bau- und Liegenschaftswesen stellen sowohl die Presbyterien als auch die Verwaltungen zunehmend vor steigende Herausforderungen.
- » Diese können nur mit entsprechend **qualifiziertem Personal** in den jeweiligen Aufgabengebieten der Verwaltung wahrgenommen werden. Dies führt letztlich zu einer sicheren Rechtsanwendung und einer „Entlastung“ beruflicher und ehrenamtlicher Mitarbeitender von Verwaltungsaufgaben.
- » Neben dem Aspekt der Qualitätssicherung in der Aufgabewahrnehmung besteht durch eine gemeinsame Verwaltung die Möglichkeit, den **Kirchenkreis als Planungs- und Koordinierungsebene** auch verwaltungstechnisch abzubilden (Rahmenkonzept für den Pfarrdienst, Regionalisierungsprozesse).
- » **Optimierung der Steuerungs- und Aufsichtsinstrumente** (z. B. Berichtswesen)

4. Aufgabendefinition

In den folgenden Seiten werden Erläuterungen und Empfehlungen zu den einzelnen Fachaufgaben gegeben. Dabei wird zwischen **Pflicht- und Wahlaufgaben** unterschieden, wobei die Wahlaufgaben nicht abschließend definiert sind. In dem nachfolgend definierten Aufgabenkatalog sind die Pflichtaufgaben mit „**P**“ und die Wahlaufgaben mit „**W**“ gekennzeichnet.

Bei der Aufgabendefinition haben wir uns von einem Modell mit einer gemeinsamen Verwaltungsstruktur leiten lassen.

Das Modell sieht nicht vor, die verfassungsrechtlichen Aufgaben und Kompetenzen des Ehrenamtes, z. B. Kirchmeister/in, zu beschneiden.

Für einige Aufgaben, die ein besonderes Wissensspektrum erfordern, werden Aussagen zur **Mindestpersonalausstattung** insbesondere aus Gründen der Qualitätssicherung sowie der Steigerung der Wirtschaftlichkeit getroffen. Diese Orientierungswerte leiten sich ab aus:

- » Empfehlungen, die in anderen Landeskirchen getroffen wurden, z. B. Evangelisch-lutherische Kirche in Bayern, Evangelische Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz, Evangelische Kirche von Westfalen
- » Plausibilitätsprüfungen im Rahmen der Interviews sowie der überlassenen Unterlagen
- » Erfahrungswerten in Verwaltungen vergleichbarer Größenordnung

Bei den Vorschlägen zur Aufgabenwahrnehmung haben wir geprüft, ob die Aufgaben jeweils von einer „Gemeinsamen Verwaltung“ einschl. Kompetenzzentren, einem „Gemeindebüro“ oder durch „Ehrenamtliche“ wahrgenommen werden können. Auch eine Vergabe an Dritte wurde geprüft. Sofern diese Möglichkeit erfüllt ist, sind diese Aufgaben in dem Aufgabenkatalog mit „X“ gekennzeichnet.

Die empfohlenen Orientierungswerte für die Mindestpersonalausstattung stellen **keine Personalbedarfsbemessung** dar.

Eine **quantitative und qualitative Personalbemessung** ist nicht Gegenstand der Modellentwicklung zur Verwaltungsstruktur. Sie ist im Rahmen einer **Umsetzung** auf der Grundlage der jeweiligen örtlichen Verhältnisse vorzunehmen.

Die Inanspruchnahme von Wahlaufgaben sollte für einen verbindlichen Zeitraum vereinbart werden, um verlässliche Personalplanungen im Verwaltungsamt vornehmen zu können. Dies ist individuell auszugestalten, wobei grundsätzlich eine Dienstleistungspflicht der gemeinsamen Verwaltung besteht.

Im Folgenden werden folgende Aufgaben näher beschrieben:

1. Gremienarbeit/Betreuung der Leitungsorgane
2. Personalwesen
3. Finanzwesen
4. Bau- und Liegenschaftswesen
5. Kirchenbuch/Meldewesen/Amtshandlungen
6. Friedhofswesen
7. Kindertagesstätten
8. IT-Betreuung
9. Zentrale Dienste
10. Leitungsaufgaben
11. Sonstige Aufgaben
 - 11.1 Organisation und Controlling
 - 11.2 Weitere sonstige Aufgaben

4.1 1. Gremienarbeit/Betreuung der Leitungsorgane

Die **Intensität** der Betreuung der Leitungsorgane der Gemeinden stellt sich in den einzelnen Verwaltungseinheiten **unterschiedlich** dar. Die Betreuungsspanne reicht von einer auf den jeweiligen Bedarf abgestellten Teilnahme an Sitzungen der Leitungsorgane bis zu einer „rundum sorglos Betreuung“ in den Sitzungen.

In vielen gemeinsamen Verwaltungen sind „**Gemeindegeschäftsbearbeiter/in – Gremienbetreuer/in**“ neben ihrer Fachfunktion als zentrale Ansprechperson für die Belange einer Gemeinde eingesetzt. Hierdurch wird eine transparente und eindeutige Ansprechsituation sowie eine ganzheitliche Sichtweise für die Gemeinden ermöglicht. Hierdurch soll auch die Interessenvertretung der Kirchengemeinde im gemeinsamen Verwaltungsamt sichergestellt werden.

Eine besondere Aufgabe liegt in Unterstützung des Superintendenten/ der Superintendentin und der Gremienbetreuung des KSV. Auch die Vorbereitung und Begleitung der Kreissynoden gehört zu diesem Aufgabenspektrum.

Empfehlungen

Eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Presbyterium/KSV und Verwaltung ist sicherzustellen.

Die Gremienbegleitung sollte innerhalb der Verwaltung **eindeutig zugewiesen** (eindeutiger Ansprechpartner) werden. Die Form der Gremienbegleitung sollte zwischen den Beteiligten vereinbart werden.

Die Gemeindegeschäftsbearbeiter/innen sollten eine **aktive Beratungsfunktion**, ggf. durch örtliche Präsenz, sicherstellen. Dies wirkt Befürchtungen über eine anonyme gemeinsame Verwaltung entgegen.

Bei den Pflichtaufgaben bezieht sich die Unterstützungsleistung auf das Presbyterium, die Superintendentin/ den Superintendenten, den KSV, die Kreissynoden sowie die Fachausschüsse, auf die Entscheidungsrechte delegiert sind.

Lfd.Nr.	Aufgabenfeld / Teilaufgaben	Wahrnehmung durch			
		Gemeinsame Verwaltung	Gemeindebüro	Ehrenamtliche	Vergabe an Dritte
1	Betreuung der Leitungsorgane / Ausschüsse				
1.1	Vorbereitung von Sitzungen mit der/dem Vorsitzenden inkl. Beschlussvorschläge	P			
1.2	Erstellung der Einladungen	W			
1.3	Teilnahme an den Sitzungen der Leitungsorgane / Ausschüsse	W			
1.4	Protokollführung und Sitzungsniederschriften	W	X	X	
1.5	Beschlusskontrolle / Vollzug der Beschlüsse	P			
1.6	Koordinatorfunktion zwischen Verwaltung und Leitungsorganen	P			

Abb. 4: Gremienarbeit/Betreuung der Leitungsorgane

P = Pflichtaufgaben

W = Wahlaufgaben

Zur Qualitätssicherung sollten die **Vorlagen** bzw. Beschlusssentwürfe in der **gemeinsamen Verwaltung** vorbereitet werden, um die Protokollführung und die Nachbereitung der Sitzungen möglichst effektiv zu gestalten.

Auch die **Koordinierungsfunktion** des Gemeindegeschäftsbearbeiters/der Gemeindegeschäftsbearbeiterin innerhalb der gemeinsamen Verwaltung stellt ein wesentliches **Instrument zur Qualitätssicherung** dar.

4.2 2. Personalwesen

Das Aufgabenfeld des Personalwesens ist in den letzten Jahren **zunehmend komplexer** geworden.

Tarifrechtliche Neuerungen (z. B. Teilzeit- und Befristungsgesetz, AGG) sowie ständige Änderungen im **Sozialversicherungsrecht** erfordern eine qualifizierte Sachbearbeitung.

Die Bearbeitung von Vertiefungsgebieten ist in kleineren Verwaltungseinheiten wirtschaftlich nicht möglich.

- » Das Personalwesen unterteilt sich in die Bereiche:
 - » Personalwirtschaft, -planung
 - » Personalbetreuung
 - » Personalabrechnung (tlw. über Z-Gast, Verbandslösung)
 - » Personalentwicklung (inkl. Ausbildung)

Eine konsequente **Personalentwicklung** konnte sowohl für die Mitarbeitenden als auch hinsichtlich einer befähigenden Funktion des Ehrenamtes **nicht** festgestellt werden. Hier besteht Handlungsbedarf.

Empfehlungen

Das Personalwesen ist eine **Pflichtaufgabe der Verwaltung**, Wahlaufgaben werden zzt. nicht gesehen.

Die Personalfälle der Kirchengemeinden, einschl. deren Einrichtungen, sowie die Personalfälle der gemeinsamen Verwaltung und des Kirchenkreises sollten gemeinsam betreut werden. Dies ist unabhängig von der gewählten Organisationsform des gemeinsamen Verwaltungsamtes zu beachten.

Gerade mit Blick auf die **anstehenden Planungsprozesse**, bei denen der Kirchenkreis eine maßgebliche Verantwortung trägt, sollte das **Personalwesen zentral organisiert** sein.

Neben dem Aspekt der Personalentwicklung für die Mitarbeitenden ist ebenfalls eine **Stärkung der Personalentwicklung** i.S. einer befähigenden Verwaltung zur **Unterstützung des Ehrenamtes** notwendig. Dies ist auch Aufgabe des Gemeindegeschäftsbearbeiters/der Gemeindegeschäftsbearbeiterin.

Lfd.Nr.	Aufgabenfeld / Teilaufgaben	Wahrnehmung durch			
		Gemeinsame Verwaltung	Gemeindebüro	Ehrenamtliche	Vergabe an Dritte
2	Personalwesen				
2.1	Vorbereitung der Einstellung von neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern	P			
2.2	Laufende Bearbeitung von Personalfällen	P			
2.3	Zahlbarmachung der Bezüge (z.B. mit Z-Gast, Verband)	P			X
2.4	Stellenplannangelegenheiten	P			
2.5	Personalkostenplanungen	P			
2.6	Personalentwicklung	P			

Abb. 5: Personalwesen

P = Pflichtaufgaben

W = Wahlaufgaben

Kienbaum hält zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Sachbearbeitung eine **Mindestpersonalausstattung von 3 VZK** (Vollzeitkräfte) für erforderlich, um Vertretungsregelungen sicherstellen zu können und Vertiefungsgebiete bedienen zu können.

4.3 3. Finanzwesen

Die Wahrnehmung von Aufgaben des Haushalts-, Finanz- und Rechnungswesens im Zuge der Haushaltsplanung und Ausführung erfolgt in der Regel arbeitsteilig auf der Grundlage individueller Vereinbarungen zwischen Gemeinde und Verwaltungsamt.

Das **Gemeindebüro** erledigt im Bereich des Haushalts-, Finanz- und Rechnungswesens **vorbereitende Arbeiten**.

Das kirchliche Finanz und Rechnungswesen ist derzeit im Umbruch. In den kirchlichen Verwaltungen der EKIR erfolgt zu unterschiedlichen Zeitpunkten bis zum Jahr 2015 die **Einführung des Neuen Kirchlichen Finanzwesens (NKF)** auf kaufmännischer Grundlage. Dies führt zumindest in der Einführungsphase zu Mehraufwand für Verwaltungen und Leitungsgremien.

Empfehlungen

Ein- und Ausgangsrechnungen werden durch die **Kirchengemeinden** auf sachliche und/oder rechnerische Richtigkeit geprüft. Sie sollten digitalisiert, mit Hilfe des **Web-Vorsystems**

erfasst, kontiert, angeordnet sowie zur Zahlung und Buchung elektronisch freigegeben werden.

Die **Kirchengemeinden haben ein „Leserecht“** für ihre Haushalte (bzw. Haushalte der Einrichtungen) im Datenverarbeitungssystem, um sich selbständig einen Überblick zur finanziellen Situation verschaffen zu können.

Die eigentliche Buchung sowie die Bearbeitung aller fachlich schwierigeren Geschäftsvorfälle erfolgen im gemeinsamen Verwaltungsamt.

Lfd.Nr.	Aufgabenfeld / Teilaufgaben	Wahrnehmung durch			
		Gemeinsame Verwaltung	Gemeindebüro	Ehrenamtliche	Vergabe an Dritte
3	Finanzwesen				
3.1	Kirchensteuerverteilstelle	P			
3.2	Vorbereitung der Haushaltsplanung	P			
3.3	Haushaltsausführung	P	X	X	
3.4	Erstellung von Jahresabschlüssen	P			
3.5	Finanz- und Vermögensverwaltung	P			
3.6	Zuschusswesen / Verwendungsnachweise	P			
3.7	Finanzbuchhaltung / Kassenwesen	P			
3.8	Abrechnung von Freizeiten	W	X		

Abb. 6: Finanzwesen

P = Pflichtaufgaben

W = Wahlaufgaben

Kienbaum hält zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Sachbearbeitung eine **Mindestpersonalausstattung von 3 VZK** für erforderlich, um Vertretungsregelungen sicherstellen zu können und Vertiefungsgebiete bedienen zu können.

4.4 4. Bau- und Liegenschaftswesen

Schwerpunkt des Bau- und Liegenschaftswesens sind zumeist die Nebenkostenabrechnungen der Gebäude und verwaltungsmäßige Abwicklung von kleineren Bauunterhaltungsmaßnahmen. Ebenfalls werden Grundstücksgeschäfte dort wahrgenommen.

Ein **strategisches Immobilienmanagement** findet überwiegend **nicht** statt, muss aber in Anbetracht der vorhandenen Vermögenswerte zukünftig eine größere Bedeutung erhalten.

Vielfach wird das gesamte Leistungsspektrum **ingenieurmäßiger Leistungen an Dritte vergeben**. Ein gewisser Steuer-

rungsaufwand (Bauherrenfunktion) verbleibt in der Verwaltung, soweit dieser nicht von Baukirchmeistern wahrgenommen wird.

Bei der Analyse der Verwaltungseinheiten wurde deutlich, dass kaum „klassische Bauabteilungen“ mit ingenieurmäßigen Leistungen in einer gemeinsamen Verwaltung eingerichtet sind.

Das Aufgabenfeld ist zumeist durch ein hohes Engagement der Baukirchmeister geprägt. Eine Abstimmung mit der Verwaltung erfolgt mit unterschiedlicher Intensität.

Empfehlungen

Die verwaltungs- und ingenieurmäßige Bearbeitung von Angelegenheiten des Bau- und Liegenschaftswesens sollte in einer gemeinsamen Verwaltung wahrgenommen werden. Dabei sollte insbesondere „technischer Bausachverstand“ in der gemeinsamen Verwaltung vorgehalten werden, um eine fundierte Analyse über die wirtschaftliche Verwendung von Gebäuden und Liegenschaften – auch gemeindeübergreifend - sicherzustellen. Hier gilt es auch die Anforderungen, die sich aus Gründen der demographischen Entwicklung der Gemeindeglieder an die vorhandene bzw. geplante Bausubstanz ergeben, zu erkennen und bautechnisch umzusetzen bzw. die Gemeinden dabei zu unterstützen.

In Anbetracht der Delegation von Aufgaben der Vermögensverwaltung (Rechtsverordnung zur Delegation vom 03.09.1992) auf die Kirchenkreise sollte dabei die **Funktion eines „Technischen Bausachverständigen“** eingerichtet werden. Aus Gründen der **Qualitätssicherung** sollte ein entsprechendes **Netzwerk** gepflegt und verbindliche Fachfortbildungen/-tagungen institutionalisiert werden.

In Anbetracht der **Vermögenswerte kirchlicher Immobilien** sollte ein **strategisches Immobilienmanagement** aufgebaut werden.

Zwischen den im Bau- und Liegenschaftswesen Beteiligten sollte folgende Aufgabenabgrenzung vorgenommen werden:

- » **Baukirchmeister/in**, z. B.:
Aufsicht über die Grundstücke, Gebäude (Art. 22 II KO), Koordination von Aufgaben des Bau- und Liegenschaftswesens in der Kirchengemeinde, inkl. Bauunterhaltung, Bau- begehungen, Prioritätensetzung, Neu- und Umbaumaßnah-

men, Architektenverträge Gebäudestrukturfragen und Energiemanagement

- » **„Technischer Bausachverständiger“**, z. B.:
Unterstützung der Kirchengemeinden bei Baubegehungen, Prioritätensetzung und Bauunterhaltung. Projektsteuerung und -controlling bei Neu- und Umbaumaßnahmen, Beratung bei Architektenverträgen, Gebäudestrukturfragen, Energiemanagement.
- » **Kompetenzzentrum**, z. B.:
Grundlagenarbeit, Qualitätssicherung, Vernetzung

Lfd.Nr.	Aufgabenfeld / Teilaufgaben	Wahrnehmung durch			
		Gemeinsame Verwaltung	Gemeindebüro	Ehrenamtliche	Vergabe an Dritte
4	Bau- und Liegenschaften				
4.1	Unterstützung eines strategischen Immobilienmanagements	P*			
4.2	Bearbeitung veranlagter Grundstücke	P			
4.3	Vorbereitung Kauf/Verkauf von Grundstücken	P			
4.4	Miet- und Pachtangelegenheiten	P			
4.5	Erbaurechtsangelegenheiten	P			
4.6	Bauunterhaltung	P		X	X
4.7	Projektsteuerung Investitionen/Erweiterungsbauten	P			X
4.8	Versicherungsangelegenheiten	P			
4.9	Energiemanagement	P			X

Abb. 7: Bau- und Liegenschaftswesen

* ggf. Wahrnehmung im Kompetenzzentrum
P = Pflichtaufgaben
W = Wahlaufgaben

Die Anforderungen, die sich aus einem rechtmäßigen Vergabeverfahren und der Vermeidung von Korruption ergeben, erfordern eine Einbindung der Verwaltung.

In **Anbetracht der Neuausrichtung der Aufgaben im Bau- und Liegenschaftswesens** sollten mindestens **1 VZK für Verwaltungsaufgaben** und **1 VZK für Technischen Bausachverständigen** vorgehalten werden, um eine **Kernkompetenz** in der Verwaltung zu institutionalisieren, die in die Prozesse eingebunden ist. Dies kann auch über die Einbindung externen Sachverständigen Dritter erfolgen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass –auch bei einer Vergabe an Dritte - bautechnischer Sachverständigen in der gemeinsamen Verwaltung nötig ist, um gemeindeübergreifende Aspekte, z. B. bautechni-

sche Anforderungen, die sich aus der demographischen Entwicklung ergeben, auch gemeindeübergreifend beurteilen zu können. Dies kann bei einer ständigen Einbindung in die Verwaltungsgeschäfte eines gemeinsamen Verwaltungsamtes sichergestellt werden.

4.5 5. Kirchenbuch/Meldewesen/Amtshandlungen

Die Daten aus dem Meldewesen sind einerseits maßgebliche Bestimmungsgrößen für die Finanzausstattung und dienen andererseits als Grundlage für die Betreuung der Gemeindeglieder.

Eine einheitliche Sachbearbeitung des kirchlichen Meldewesens ist durch die eingesetzte Standardsoftware sichergestellt.

Für Kirchengemeinden, die über kein eigenes Gemeindebüro verfügen, werden diese Aufgaben in der gemeinsamen Verwaltung wahrgenommen.

Empfehlungen

Die Tätigkeit der Koordinationsstelle, der Bearbeitung von Ein- und Austritten, der Pflege und Auswertung der Daten sowie des Datenschutzes sollten als Pflichtaufgaben angeboten werden.

Die übrigen Verwaltungsaufgaben können im Gemeindebüro wahrgenommen werden.

Lfd.Nr.	Aufgabenfeld / Teilaufgaben	Wahrnehmung durch			
		Gemeinsame Verwaltung	Gemeindebüro	Ehrenamtliche	Vergabe an Dritte
5	Kirchenbuchangelegenheiten				
5.1	Koordinationsstelle Meldewesen	P			
5.2	Meldewesen	W			
5.3	Führung des Kirchenbuches	W	X		
5.4	Beurkundungen	W	X		
5.5	Ein-/Austritte	P			
5.6	Pflege und Auswertung Daten Meldewesen	P			
5.7	Datenschutz	P			

Abb. 8: Kirchenbuch/Meldewesen/Amtshandlungen

P = Pflichtaufgaben

W = Wahlaufgaben

4.6 6. Friedhofswesen

Die Aufgaben im Bereich des Friedhofswesens stellen sich regional unterschiedlich dar. Die Spannweite der Aufgabenerledigung reicht von der Gründung eines Friedhofsverbandes bis zur Friedhofsverwaltung in Einzelverwaltungen.

Empfehlungen

Soweit die Friedhöfe in Trägerschaft einer Kirchengemeinde liegen sollte die Verwaltung in der gemeinsamen Verwaltung als **Pflichtaufgabe** erfolgen. Liegt die Trägerschaft bei einem Friedhofsverband sollten die Verwaltungsaufgaben auch in der gemeinsamen Verwaltung wahrgenommen werden.

Lfd.Nr.	Aufgabenfeld / Teilaufgaben	Wahrnehmung durch			
		Gemeinsame Verwaltung	Gemeindebüro	Ehrenamtliche	Vergabe an Dritte
6	Friedhofswesen				
6.1	Friedhofssatzung einschl. Gebührenkalkulation	P			
6.2	Bestattungsangelegenheiten	W	X		
6.3	Bestattungsgebühren einschl. Widerprüche	P			
6.4	Angelegenheiten der Friedhofsordnung	P			
6.5	Aufgaben der Friedhofsunterhaltung	P			X

Abb. 9: Friedhofswesen

P = Pflichtaufgaben

W = Wahlaufgaben

4.7 7. Kindertagesstätten

Die Trägerschaft und die Verwaltung von Kindertagesstätten sind unterschiedlich ausgeprägt. Die Spannweite reicht von:

- » Trägerschaft und Verwaltung in einer Kirchengemeinde,
- » Trägerschaft Kirchengemeinde – Verwaltung in einer gemeinsamen Verwaltung
- » Trägerschaft Kitaverband- Verwaltung in einer gemeinsamen Verwaltung
- » Trägerschaft Verein – Verwaltung in einer gemeinsamen Verwaltung

Empfehlungen

Soweit die Kindertagesstätten in Trägerschaft einer Kirchengemeinde oder des Kirchenkreises liegen, sollte die Verwaltung der Kindertagesstätten in einer gemeinsamen Verwaltung erfolgen.

Ab einer gewissen Größe kann es sinnvoll sein, alle im Zusammenhang mit Kitas anfallenden Aufgaben (Personal, Finanzen, Fachberatung) in einer gesonderten Abteilung zu organisieren.

Befinden sich die Kindertagesstätten in einer anderen Trägerschaft (z. B. Verband, Verein), sollten die Verwaltungsaufgaben in der gemeinsamen Verwaltung wahrgenommen werden. Allerdings ist in diesem Zusammenhang die Umsatzsteuerproblematik zu beachten.

Lfd.Nr.	Aufgabenfeld / Teilaufgaben	Wahrnehmung durch			
		Gemeinsame Verwaltung	Gemeindebüro	Ehrenamtliche	Vergabe an Dritte
7	Kindertagesstätten				
7.1	Verwaltungsaufgaben Kita-Angelegenheiten einschl. Zuschusswesen und Verwendungsnachweise	P			
<i>Die Aufgaben der Personalbetreuung und des Finanzwesens sind in den jeweiligen Fachaufgaben enthalten</i>					

Abb. 10: Kindertagesstätten

P = Pflichtaufgaben

W = Wahlaufgaben

4.8 8. IT-Betreuung

Eine eindeutige und adäquate personelle Ausstattung für die IT-Betreuung in einer Verwaltung konnte nicht festgestellt werden.

Vielfach werden die Aufgaben von Dritten wahrgenommen. Dabei kann es sich um eine Vergabe der Aufgabe an eine Fachfirma handeln. Aber auch Ehrenamtliche nehmen diese Aufgabe für einzelne Verwaltungen wahr.

Eine einheitliche IT-Strategie liegt nicht vor.

Empfehlungen

Eine IT-Strategie (u.a. Harmonisierung Hard- und Software, Struktur, Datensicherheit) ist zu empfehlen und sollte wegen der Komplexität und Bedeutung in einem gesonderten Konzept aufgearbeitet werden.

Dabei sollte auch geprüft werden, ob eine IT-Beratung auf landeskirchlicher Ebene institutionalisiert werden kann.

Die Personalausstattung im IT-Bereich ist stark von der vorhandenen IT-Struktur und den eingesetzten Fachverfahren abhängig.

Lfd.Nr.	Aufgabenfeld / Teilaufgaben	Wahrnehmung durch			
		Gemeinsame Verwaltung	Gemeindebüro	Ehrenamtliche	Vergabe an Dritte
8	IT-Angelegenheiten				
8.1	Übergreifende IT-Angelegenheiten, z.B. Steuerung der IT-Verfahren, Netzwerkbetreuung, Internet-Auftritt, Telekommunikation	P			X
8.2	Betreuung der PC-Arbeitsplätze der Verwaltung	P			X
8.3	Betreuung der PC-Arbeitsplätze Dritter, z.B. Kitas, Gemeindebüro)	P			X

Abb. 11: IT-Betreuung

P = Pflichtaufgaben

W = Wahlaufgaben

Als **Mindestpersonalausstattung** bei der derzeitigen IT-Struktur und bei Eigenerledigung empfehlen wir ca. **1,5 VZK**.

Unter Berücksichtigung der überwiegend festgestellten Fremdvergabe von IT-Leistungen kann die empfohlene Mindestpersonalausstattung unterschritten werden.

4.9 9. Zentrale Dienste

Überwiegend werden folgende Aufgaben wahrgenommen: Empfang/Telefonzentrale, Hausmeister, Reinigungsdienste, Botendienste, Postversand, Druckerei, Schriftgutverteilung, Archiv.

Die Wahrnehmung der zentralen Dienste ist insbesondere abhängig von der Art der jeweiligen Gebäudenutzung, z. B. alleinige Nutzung versus Nutzergemeinschaft mit Dritten sowie der Architektur der Gebäude.

Empfehlungen

Ein einheitlicher Standard der Aufgabenwahrnehmung kann im Rahmen dieses Konzeptes sinnvollerweise nicht definiert werden.

4.10 10. Leitungsaufgaben

Unter Leitungsaufgaben werden folgende Aspekte verstanden:

- » die Verwaltungsleitung mit Führungsverantwortung gegenüber den Beschäftigten einer Verwaltung
- » die Vertretung der Verwaltung z. B. gegenüber der Landeskirche, den Kirchengemeinden, Verbänden, Kommunen
- » fachliche Leitung von Aufgabenbereichen, z. B. Finanzen

Die Auswertung der vorliegenden Unterlagen sowie die Interviews haben deutlich gemacht, dass Führungs- und Leitungsaufgaben im klassischen Sinne nicht in allen Organisationen wahrgenommen werden.

Selbst in Verwaltungseinheiten in einer Größenordnung bis zu ca. 15 VZK werden Leitungsaufgaben oftmals in Kombination mit klassischer Sachbearbeitung für Fachaufgaben wie z. B. Personal wahrgenommen.

Empfehlungen

Für die Entwicklung eines zukünftigen Modells der Verwaltungsstruktur in der EKIR halten wir zur **Sicherstellung eines angemessenen Qualitätsstandards eine konsequente Wahrnehmung von Leitungs- und Führungsaufgaben** – über die Leitungsanteile von Fachaufgaben hinaus – für erforderlich. Dies ergibt sich aus der nachfolgenden Definition von Führungs- und Leitungsaufgaben:

- » Verantwortung für die Verwaltungsarbeit
- » Vertretung der Arbeit nach außen
- » Ziele setzen und deren Erreichung kontrollieren
- » Steuerung der Organisation
- » Qualitätssicherung
- » Mitarbeitende einsetzen und motivieren, Personalentwicklung sicherstellen

» Aufgabenentwicklung beobachten

Für **Leitungstätigkeiten im engeren Sinne** (ohne Leitung von Fachaufgaben) sollte eine **Mindestpersonalausstattung von 1,0 VZK** nicht unterschritten werden.

Für die Wahrnehmung der einzelnen **Fachaufgaben** sollten zusätzlich „interne“ **Leistungsanteile** (Leitungsspanne 1: 15) berücksichtigt werden.

4.11 11. Sonstige Aufgaben

4.11.1 11.1 Organisation und Controlling

Eine „institutionalisierte“ Aufgabenwahrnehmung findet bisher nur vereinzelt statt.

Anstehende organisatorische Veränderungsprozesse im Innen- und Außenverhältnis, die Begleitung von Veränderungsprozessen, z. B. durch die Einführung des NKF erfordern jedoch eine konsequente Aufgabenwahrnehmung.

Ein **institutionalisierter Organisationsbereich und Controlling** wird auch als **wichtiges Instrument der Qualitätssicherung** gesehen.

Die Wahrnehmung von klassischen Aufgaben der Organisation gerade im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses ist die wesentliche Grundlage für eine effektive Aufgabenwahrnehmung bei gleichzeitiger Sicherung der Qualität.

Im Bereich des Controllings gilt es, auf Basis eines aufzubauenden differenzierten Berichtswesens aus Finanz- und Fachkennzahlen die Effizienz des Verwaltungshandelns dauerhaft, d.h. in einem jährlichen Berichts- und Analyse-rhythmus, aufzuzeigen. Berichte sollten dem KSV, der Kreissynode und ggf. einem gebildeten Fachausschuss einmal jährlich vorgelegt werden. Es wird empfohlen, den angeschlossenen Rechtsträgern in geeigneter Weise zu berichten.

Hier sollten die Grundlagen für einen kreiskirchlichen Kosten- und Leistungsvergleich im Sinne eines „Best-Practice-

¹Festlegung der Aufbauorganisation, Regelung der Geschäftsverteilung, Erstellung von Aufgaben- und Stellenbeschreibungen, Regelungen von Kompetenzen und Verantwortung, Optimierung von Geschäftsprozessen, Überprüfung und Anpassung der Personalbemessung

Konzeptes“ in allen Aufgabenbereichen der kirchlichen Verwaltung gelegt werden, um wirtschaftliches Verwaltungshandeln auf Dauer sicherzustellen.

Ein ausreichender Stundenumfang für die Aufgaben ist gerade bei Veränderungsprozessen notwendig, um diese effektiv und effizient wahrnehmen zu können (ca. 4 Stunden pro Woche sowohl für Organisation als auch für Controlling).

4.11.2 **11.2 Weitere sonstige Aufgaben**

Aussagen zu weiteren sonstigen Aufgabenfeldern, z. B. zur verwaltungsmäßigen Betreuung von Altenheimen, Tagungsstätten, Stiftungen können im Rahmen dieses Modells nicht erfolgen.

4.12 Aufgabendefinition – Übersicht

Lfd.Nr.	Aufgabenfeld / Teilaufgaben	Wahrnehmung durch			
		Gemeinsame Verwaltung	Gemeindebüro	Ehrenamtliche	Vergabe an Dritte
1	Betreuung der Leitungsorgane / Ausschüsse				
1.1	Vorbereitung von Sitzungen mit der/dem Vorsitzenden inkl. Beschlussvorschläge	P			
1.2	Erstellung der Einladungen	W			
1.3	Teilnahme an den Sitzungen der Leitungsorgane / Ausschüsse	W			
1.4	Protokollführung und Sitzungsniederschriften	W	X	X	
1.5	Beschlusskontrolle / Vollzug der Beschlüsse	P			
1.6	Koordinatorenfunktion zwischen Verwaltung und Leitungsorganen	P			
2	Personalwesen				
2.1	Einstellung von neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern	P			
2.2	Laufende Bearbeitung von Personalfällen	P			
2.3	Zahlbarmachung der Bezüge (z.B. mit Z-Gast, Verband)	P			X
2.4	Stellenplannangelegenheiten	P			
2.5	Personalkostenplanungen	P			
2.6	Personalentwicklung	P			
3	Finanzwesen				
3.1	Kirchensteuerverteilstelle	P			
3.2	Aufstellen der Haushaltsplanung	P			
3.3	Haushaltsausführung	P	X	X	
3.4	Erstellung von Jahresabschlüssen	P			
3.5	Finanz- und Vermögensverwaltung	P			
3.6	Zuschusswesen / Verwendungsnachweise	P			
3.7	Finanzbuchhaltung / Kassenwesen	P			
3.8	Abrechnung von Freizeiten	W	X		
4	Bau- und Liegenschaften				
4.1	Strategisches Immobilienmanagement	P*			
4.2	Bearbeitung veranlagter Grundstücke	P			
4.3	Kauf/Verkauf von Grundstücken	P			
4.4	Miet- und Pachtangelegenheiten	P			
4.5	Erbbauerechtsangelegenheiten	P			
4.6	Bauunterhaltung	P		X	X
4.7	Projektsteuerung Investitionen/Erweiterungsbauten	P			X
4.8	Versicherungsangelegenheiten	P			
4.9	Energiemanagement	P			X

* ggf. Wahrnehmung im Kompetenzzentrum

P = Pflichtaufgaben

W = Wahlaufgaben

Lfd.Nr.	Aufgabenfeld / Teilaufgaben	Wahrnehmung durch			
		Gemeinsame Verwaltung	Gemeindebüro	Ehrenamtliche	Vergabe an Dritte
5	Kirchenbuchangelegenheiten				
5.1	Koordinationsstelle Meldewesen	P			
5.2	Meldewesen	W			
5.3	Führung des Kirchenbuches	W	X		
5.4	Beurkundungen	W	X		
5.5	Ein-/Austritte	P			
5.6	Pflege und Auswertung Daten Meldewesen	P			
5.7	Datenschutz	P			
6	Friedhofswesen				
6.1	Friedhofssatzung einschl. Gebührenkalkulation	P			
6.2	Bestattungsangelegenheiten	W	X		
6.3	Bestattungsgebühren einschl. Widerprüche	P			
6.4	Angelegenheiten der Friedhofsordnung	P			
6.5	Aufgaben der Friedhofsunterhaltung	P			X
7	Kindertagesstätten				
7.1	Verwaltungsaufgaben Kita-Angelegenheiten einschl. Zuschusswesen und Verwendungsnachweise	P			
<i>Die Aufgaben der Personalbetreuung und des Finanzwesens sind in den jeweiligen Fachaufgaben enthalten</i>					
8	IT-Angelegenheiten				
8.1	Übergreifende IT-Angelegenheiten, z.B. Steuerung der IT-Verfahren, Netzwerkbetreuung, Internet-Auftritt, Telekommunikation	P			X
8.2	Betreuung der PC-Arbeitsplätze der Verwaltung	P			X
8.3	Betreuung der PC-Arbeitsplätze Dritter, z.B. Kitas, Gemeindebüro)	P			X

Abb. 12: Aufgabendefinition – Übersicht

P = Pflichtaufgaben

W = Wahlaufgaben

5. Aufgaben im Gemeindebüro

Das Gemeindebüro ist in der Regel eine Einrichtung der jeweiligen Kirchengemeinde. Sie entscheidet über Errichtung, Ausstattung und Aufgaben unter Berücksichtigung der Vereinbarungen mit dem gemeinsamen Verwaltungsamt.

Mehrere Kirchengemeinden können ein gemeinsames Gemeindebüro errichten.

Lfd.Nr.	Aufgabenfeld / Teilaufgaben
1	Verwaltungstätigkeiten (Wahlaufgaben des Aufgabenplanes) in Absprache mit der gemeinsamen Verwaltung
2	Sekretariat und allgemeine Anlaufstelle sowie Mitwirkung bei organisatorischen Aufgaben

Abb. 13: Aufgaben im Gemeindebüro

6. Rahmenbedingungen

Für die weitere Modellentwicklung werden auf der Grundlage der bisher gewonnenen Erkenntnisse und Diskussionen folgende Rahmenbedingungen definiert:

Rahmenbedingung 1: „Festlegung der Zugehörigkeit von Kirchengemeinden zu Verwaltungsämtern (Übereinstimmung von Kirchenkreisgrenzen und Verwaltungsgrenzen) sowie Festlegung über eine mögliche gemeinsame Verwaltung mehrerer Kirchenkreise“

Es ist **maximal eine Verwaltung je Kirchenkreis** einzurichten. Allerdings werden im Status Quo die angedachten Qualitätskriterien (bspw. Mindestpersonalausstattung oder Mindestfallzahlen) nicht in allen Kirchenkreisen erreicht.

Insbesondere dann, wenn die Qualitätskriterien nicht erreicht werden, kann eine gemeinsame Verwaltung für mehrere Kirchenkreise eingerichtet werden. Hier ist genau zu definieren, unter welchen Rahmenbedingungen dies ermöglicht werden kann.

Rahmenbedingung 2: „Festlegung einer Verpflichtung für Kirchengemeinden zum Anschluss an eine Verwaltung für die zu definierenden Pflichtaufgaben“

Die **Kirchengemeinden innerhalb des Kirchenkreises sollten verbindlich der gemeinsamen Verwaltung im Kirchenkreis zugeordnet** sein.

Dies ermöglicht einerseits die in den Aufgabenbereichen notwendigen Mengengerüste für eine qualitativ notwendige Personalausstattung zu erzielen und andererseits die notwendigen Daten aus den Aufgabenbereichen des Kirchenkreises an

einer zentralen Stelle zu pflegen und bei Bedarf darauf zugreifen zu können.

Die unabhängige Gremienbetreuung für die Kirchengemeinden ist zu gewährleisten.

Rahmenbedingung 3: „Festlegung der Rechtsform (z. B. Gemeindeverband)“

Verwaltungsaufgaben werden derzeit sowohl in einer Verbandslösung als auch in Form eines Verwaltungsamtes auf Ebene des Kirchenkreises wahrgenommen.

In den Gesprächen wurde die Frage der „richtigen“ Organisation einer gemeinsamen Verwaltung heterogen beantwortet:

- » Von einer Verbandslösung wurde eine unabhängigere Vertretung der Gemeindeinteressen gegenüber dem Kirchenkreis gesehen.
- » Für ein Kreiskirchenamt wurde die Erleichterung für die Planung und Wahrnehmung gemeinsamer Aufgaben auf Ebene des Kirchenkreises gesehen.

Je nach Sichtweise der Betroffenen, wurde dies als k.o.-Kriterium betrachtet.

Die nachfolgende Übersicht gibt einen Überblick über mögliche Modelle der Trägerschaft sowie deren Vor- und Nachteile:

Modell A: Kirchenkreis

Gemeindliche Verwaltung, die Verwaltung der kreiskirchlichen Aufgaben und die Aufgaben der Superintendentur sind in einem Verwaltungsamt zusammengefasst.

	Vorteile	Nachteile	Argumente
1. Gremien	Die Gremienzahl im Kirchenkreis bleibt begrenzt, da neben Kreissynode und KSV kein weiteres Leitungsorgan notwendig ist.		In den meisten Fällen sind die gleichen Ehrenamtlichen sowohl in Verbandsvertretung wie Kreissynode vertreten. Diese Doppelbelastung sollte vermieden werden.
2. Ebenen	Abstimmungsprozesse, die zu Reibungsverlusten zwischen Verbandsvertretung und Verbandsvorstand und KSV oder Verbandsvorstand führen, entfallen.	Diese Abstimmungsprozesse können notwendig sein, um die Eigenverantwortlichkeit der Kirchengemeinden zu stärken.	<p>a) Die Kreissynode ist das Organ, das die Gemeinschaft der Kirchengemeinden im Kirchenkreis repräsentiert. Eine Verbandsvertretung ist daneben eigentlich nicht notwendig.</p> <p>b) Zu untersuchen wäre, um welche Abstimmungsprozesse es sich eigentlich handelt. Konfliktfall könnte die Herausgabe von Informationen sein, nicht aber Fragen der Willensbildung, da dies keine Verwaltungsfragen sind.</p> <p>c) Verwaltung sollte „entpolitisiert“ werden</p> <p>d) Um die Interessen der Kirchengemeinden zu wahren, könnte ein entsprechender Fachausschuss eingesetzt werden. Auch dies wird aber wiederum kritisiert, da sich die gleichen Probleme wie beim Verband ergeben könnten.</p>

3. Wahrnehmung von Aufsicht	Die Unterstützungs- und Aufsichtsfunktion von KSV und Kreissynode kann besser wahrgenommen werden, weil auf umfangreiche Zuarbeit der Verwaltung zurückgegriffen werden kann.		Die fachliche Überprüfung von Entscheidungen eines Presbyteriums kann nur mit Hilfe von qualifizierten Mitarbeitenden erfolgen.
4. Information, Daten		Die eigenverantwortliche Wahrnehmung des kirchlichen Auftrags der Kirchengemeinden könnte gefährdet sein, wenn ein ungehinderter Zugriff auf Daten der Kirchengemeinden stattfindet.	<p>a) Es besteht schon jetzt ein Unterrichtsrecht der aufsichtführenden Organe. Gerade wenn Aufsicht einen anderen Charakter im Blick auf Unterstützung und rechtzeitiges Planen bekommt, muss das Unterrichtsrecht weit ausgelegt werden.</p> <p>b) Im Übrigen muss davon ausgegangen werden, dass sich KSV und Verwaltung an das geltende Recht halten. Ist dies nicht der Fall und sie überschreiten ihre aufsichtlichen Befugnisse, steht der Klageweg offen.</p> <p>b) Das Treffen von Entscheidungen bleibt nach wie vor den Leitungsorganen vorbehalten.</p>

<p>5. Neuausrichtung von Aufsicht</p>	<p>Es können neue Instrumente entwickelt werden, die die klassischen Aufsichtsinstrumente wie z. B. Genehmigungen ersetzen. Dies dient der Verwaltungsvereinfachung und damit der Kostenreduzierung.</p>		<p>a) Neue Instrumente können sein: Erreichung eines Qualitätsstandards bei der Vorbereitung von Entscheidungen durch Innenrevision Einführung eines 4 Augen-Prinzips Einführung eines Berichtswesens, Entwicklung von Warnsystemen b) Mit diesen Instrumenten kann der KSV statt Einzelentscheidungen zu treffen, sinnvoller begleiten und gewinnt Freiräume im Blick auf seine geistlichen Aufgaben und der Begleitung von Kirchengemeinden in konzeptionellen und inhaltlichen Fragen.</p>
---------------------------------------	--	--	---

<p>6. Das gestufte Aufsichtssystem</p>		<p>Die gleichen Mitarbeitenden, die die Entscheidung des Presbyteriums vorbereiten, bereiten die Aufsichtsentscheidung des KSV vor.</p>	<p>a) Es können organisatorische Maßnahmen getroffen werden, dass hier zumindest 2 Personen/Fachabteilungen beteiligt sind. Bewährt hat sich ein sog. Gemeindebüro, das die Angelegenheiten der Gemeinden betreut und die Anliegen der Gemeinden auch innerhalb der Verwaltung vertritt.</p> <p>b) Zu trennen ist auch die formale Aufsicht von der politischen Aufsicht. Entscheidungen, die auch Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte, insbesondere übergreifende kirchliche Interessen berühren, werden unabhängig von der Vorbereitung der Verwaltung eigenständig vom KSV getroffen werden. Rechtsmäßigkeitsgesichtspunkte müssen bei Vorliegen eines hohen Qualitätsstandards gleich beurteilt werden, egal ob es sich um eine gemeindliche Verwaltung oder die Superintendentur handelt.</p>
--	--	---	---

7. Delegation		<p>Wenn die Geschäfte der laufenden Verwaltung auf die Verwaltung übertragen werden, gehen Entscheidungsrechte auf die Verwaltung über. Da der Kirchenkreis letztlich die Verwaltung leitet, hat die Kirchengemeinde hier keine Steuerungsmöglichkeit mehr.</p>	<p>a) Bei den Geschäften der laufenden Verwaltung, die durch eine Satzung auch noch genauer bestimmt werden müssen, handelt es sich immer um Entscheidungen von geringer Bedeutung im Blick auf den Auftrag der Kirchengemeinde. Hier wird es im wesentlichen um die Vergabe kleinerer Aufträge gehen, die sich ohnehin nach den Vergabevorschriften richten müssen, ggf. um die Einstellung von bestimmten Mitarbeitenden.</p> <p>b) Auch beim Verbandsmodell hat die Gemeinde nur bedingt Einflussmöglichkeiten. Es ist kaum ein Fall vorstellbar, wo eine Verbandsvertretung der Verwaltung eine Vorgabe gibt, die im Besonderen Gemeindeinteressen widerspiegelt. Dies ist eigentlich fast nur im Blick auf die Verwendung von Daten denkbar.</p> <p>c) Es könnte überlegt werden, ob es Rückholrechte oder Vetorechte von Kirchengemeinden geben könnte. Regelungen im Blick auf die Verwendung von Daten durch den Kirchenkreis könnten getroffen werden, einschließlich Beschwerde- oder Klagemöglichkeiten.</p>
---------------	--	---	---

8. Besetzung von Positionen	Eine parallele Besetzung etwa eines Verbandsvorsitzenden ist nicht notwendig.		
9. Größe von Verwaltungen	Durch die Zusammenlegung der drei Verwaltungen wird in der Regel eine angemessene Größe von Verwaltung erreicht.		
10. Superintendentur		Die Superintendentur würde zunächst dem Verwaltungsleiter unterstehen und nicht direkt dem Superintendenten.	Beim Superintendenten muss die unmittelbare Dienst- und Fachaufsicht für die Verwaltungsleitung liegen. Es könnten Regelungen getroffen werden, dass für bestimmte Mitarbeitende in einer Abteilung Superintendentur eine unmittelbare Dienst- und Fachaufsicht für den Superintendenten besteht.
11. Verwaltungsleitung	Dem Kreissynodalvorstand steht mit der Verwaltungsleitung eine qualifizierter Beratung zur Verfügung.		Die Verwaltungsleitung wird oft zu den Sitzungen des Kreissynodalvorstandes hinzugezogen, dies könnte auch deutlicher gesetzlich verankert werden.

Modell B: Gemeindeverband

Die gemeindliche Verwaltung wird von einem Verband getragen. Die Verwaltung von kreiskirchlichen Einrichtungen und die Superintendentur werden vom Kirchenkreis getragen.

Nr.	Vorteile	Nachteile	Argumente
1. Gremien		weitere Ebene, Zahl der Gremien, hierdurch entstehen höhere Kosten	
2. Ebenen	Die Unabhängigkeit der Kirchengemeinden bzw. eine stärkere Interessenvertretung der Kirchengemeinden gegenüber dem Kirchenkreis ist sichergestellt.	Das Konfliktpotential zwischen Verbandsvorsitzendem und Superintendent steigt.	a) siehe oben: Auch beim Verbandsmodell hat die Gemeinde nur bedingt Einflussmöglichkeiten. Es ist kaum ein Fall vorstellbar, wo eine Verbandsvertretung der Verwaltung eine Vorgabe gibt, die im Besonderen Gemeindeinteressen widerspiegelt. Dies ist eigentlich fast nur im Blick auf die Verwendung von Daten denkbar. Weitere Fälle müssten benannt werden, wo eine Unabhängigkeit der Gemeinden durch die Trägerschaft der Verwaltung durch einen Verband zum Ausdruck kommt.

3. Wahrnehmung Aufsicht		Der Superintendent kann nicht auf qualifizierte Mitarbeitende der gemeindlichen Verwaltung zurückgreifen.	
4. Information, Daten		Der Superintendent hat meist keinen Zugriff auf Protokolle und Daten, dies erschwert ein Handeln des Superintendenten.	
5. Neuausrichtung von Aufsicht		Innovative Instrumente, Aufsicht neu zu gestalten, sind nicht möglich, da der KSV keine Steuerungsfunktion im Blick auf die gemeindliche Verwaltung hat.	
6. Gestufte Aufsicht	Das bisherige System Beschlussfassung durch Gemeinde und Überprüfung durch eine unabhängige zweite Stelle wird gewahrt.		siehe A 6.

7. Delegation	Bei der Delegation von Geschäften der laufenden Verwaltung bleiben diese Entscheidungen in der Sphäre der Gemeinden.		siehe A 7.
8. Besetzung von Positionen		Schwierig ist, die Position des Verbandsvorsitzenden entsprechend zu besetzen.	Ein Pfarrer/eine Pfarrerin müsste wieder entlastet werden, was Kosten verursacht und angesichts der zukünftigen Knappheit an Pfarrern schwierig ist. Bei Ehrenamtlichen ist die Frage, ob jemand gefunden wird, der in ausreichendem Maße tätig wird und die notwendige Qualifikation hat.
9. Größe von Verwaltungen		Die entstehenden Verwaltungseinheiten sind in der Regel zu klein, um effektiv arbeiten zu können.	
10. Superintendentur		Die Superintendentur ist zu klein, um wirklich ihre aufsichtlichen Aufgaben erfüllen zu können.	Eine adäquate Ausstattung der Superintendentur wäre zu teuer und auch nicht praktikabel. Für eine effektive Wahrnehmung von Aufsicht im bisherigen Sinne ist eine breite Qualifikation notwendig, die sich in der Regel nicht mit wenigen Personen abbilden lässt.

11. Verwaltungsleitung		Die Verwaltungsleitung steht dem KSV grundsätzlich nicht für Beratungen zur Verfügung, soweit der Verband dies nicht erlaubt bzw. entsprechende Vereinbarungen mit dem KK bestehen.	
------------------------	--	---	--

Modell C: Gemeinde- und Kirchenkreisverband ohne Superintendentur

Gemeindeverwaltung und die Verwaltung der kreiskirchlichen Einrichtungen geschieht durch einen Verband, den dem sich alle Kirchengemeinden und der Kirchenkreis zusammengeschlossen haben. Die Superintendentur, deren Aufgabe im Wesentlichen die Aufsicht ist, ist eine eigene Verwaltung und bleibt eine Einrichtung des Kirchenkreises

Nr.	Vorteile	Nachteile	Argumente
1. Gremien		Zahl der Gremien, s. B	
2. Ebenen		In dem Verband sind sowohl Gemeinden wie Kirchenkreis vertreten, ein „Gegenüber“ zum Kirchenkreis also nicht gegeben.	Es bleibt nach wie vor offen, worin dieses Gegenüber im Einzelnen bestehen soll, wenn es um die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben geht.
3. Wahrnehmung von Aufsicht			
4. Neuausrichtung von Aufsicht		Innovative Instrumente, Aufsicht neu zu gestalten, sind nicht möglich, da der KSV keine Steuerungsfunktion im Blick auf die gemeindliche Verwaltung hat.	
5. Neuausrichtung von Aufsicht		ist nicht möglich	

6. Gestufte Aufsicht	siehe B		
7. Delegation		siehe A	
8. Besetzung von Positionen		siehe B	
9. Größe von Verwaltungen	Die Größe ist durch die Mitverwaltung der kreiskirchlichen Einrichtungen in den meisten Fällen angemessen.		
10. Superintendentur		Die Superintendentur ist in noch größerem Maße als in Modell B zu klein ausgelegt, bzw wird nur – wenn überhaupt- mit unverhältnismäßig hohen Kosten ihre Aufgabe erfüllen können.	siehe B
11. Verwaltungsleitung		siehe B	Der Kirchenkreis wird in der Regel nicht die Mehrheit in der Verbandsvertretung haben und wird daher sein Interesse nicht unbedingt durchsetzen können.

Modell D: Gemeinde- und Kirchenkreisverband einschließlich Superintendentur

Alle drei Arten von Verwaltung im Kirchenkreis sind wie bei Modell A zusammengefasst. Träger dieser Verwaltung ist aber ein Verband aus den Kirchengemeinden und dem Kirchenkreis

Nr.	Vorteile	Nachteile	Argumente
1. Gremien		siehe A	
2. Ebenen		siehe B	
3. Wahrnehmung von Aufsicht	Grundsätzlich wird wie bei Modell A auf die Zuarbeit der ganzen Verwaltung zurückgegriffen werden können.		Falls der KK nicht die Mehrheit in der Verbandsvertretung hat, könnte dies vielleicht nur eingeschränkt möglich gemacht werden.
4. Information, Daten	Grundsätzlich wird wie bei Modell A auf die Daten zugegriffen werden können.		s.o.
5. Neuausrichtung von Aufsicht		Die Steuerungshoheit liegt nicht beim KSV, es ist also fraglich, ob den Bedürfnissen der Aufsicht uneingeschränkt Rechnung getragen wird	

6. Gestufte Aufsicht	siehe A		
7. Delegation			
8. Besetzung von Positionen			Entscheidend wird hier die Frage sein, ob der Superintendent Vorsitzender des Verbandes ist. Ist er das, ist die Frage, ob nicht gleich das KK-Modell gewählt werden könnte. Ist er das nicht, fehlt es an den Vorteilen, die die Zusammenfassung der 3 Verwaltungen im Kirchenkreis mit sich bringen.
9. Größe von Verwaltungen	siehe A		
10. Superintendentur		Der eindeutige Zugriff auf die Superintendentur – wie sie auch in Art.120 KO vorgegeben ist- ist aufgrund der Struktur grundsätzlich nicht gegeben.	Es müsste zumindest sicher gestellt werden, dass der Kirchenkreis die Mehrheit in der Verbandsvertretung hat und der Superintendent den Verbandsvorsitzenden stellt. Es stellt sich dann aber die Frage nach der Sinnhaftigkeit dieses Modells.
11. Verwaltungsleitung	Ein Zusammenwirken von Superintendent und Verwaltungsleitung ist jedenfalls denkbar.	Von den Strukturen her ist dies zunächst nicht unbedingt sicher gestellt, es sei denn Mehrheit in Verbandsvertretung und Vorsitz liegen beim KK.	

Modell E : Kirchenkreisverband

Die gesamte Verwaltung von 2 oder mehr Kirchenkreisen erfolgt in einem gemeinsamen Amt.

Nr.	Vorteil	Nachteil	Argumente
1. Gremien		Es werden zusätzliche Gremien notwendig.	
2. Ebenen		Es muss durch Verband oder Rechtsakt eine neue Ebene geschaffen werden.	Möglicherweise kommt es zu einem späteren Zeitpunkt zu einer Fusion der Kirchenkreise. Evtl. sollte erst die Fusion vorausgehen.
3. Wahrnehmung von Aufsicht	Es kann auf Zuarbeit der Verwaltung zurückgegriffen werden.	Die Superintendenten müssen sich über die Inanspruchnahme von Mitarbeitenden einigen.	
4. Information, Daten		Gefahr des Zugriffs auf Daten von nicht zuständigem KK	Dies kann sicher durch organisatorische Maßnahmen in gegenseitigem Interesse geregelt werden.
5. Neuausrichtung von Aufsicht	Ist grundsätzlich möglich.	Superintendenten/KSVs müssen sich einigen.	
6. Gestufte Aufsicht	kann beibehalten werden, wenn Superintendenturen getrennt		

7. Delegation		siehe A	siehe A
8. Besetzung von Positionen		Es ist zunächst nicht eindeutig, wer die Aufsicht führt.	Die Aufsicht muss ggf. ganz neu geregelt werden. Das rotierende System verhindert die Umsetzung von bestimmten Strategien für die Verwaltungsorganisation und zwingt die KSVs nicht zu gemeinsamem Handeln. Überlegt werden sollte daher eine zeitgleiche gemeinschaftliche Aufsicht der beteiligten Superintendenten.
9. Größe von Verwaltungen	Gerade bei kleinen Kirchenkreisen wird die erforderliche Mindestgröße von Verwaltung erreicht.	Zu große Verwaltungen werden ineffizient.	Es ist ein besserer Stellenkegel und damit bessere Bezahlung möglich. Dies führt zu besseren Requirierungsmöglichkeiten für qualifizierte Bewerber.
10. Superintendentur		Problematisch ist, dass die Superintendentur nicht dem Superintendenten unmittelbar zur Verfügung steht. Ließe man diese in den jeweiligen Kirchenkreisen, wäre sie nicht ausreichend ausgestattet.	Durch gemeinschaftliche Aufsicht der Superintendenten lassen sich hier entsprechende Regelungen treffen.
11. Verwaltungsleitung	Beratung der KSVs kann erfolgen.	Hohe Belastung für Verwaltungsleitung	KK müssen gemeinsame Stellenbesetzung durchführen.

Die Arbeitsgruppe hat sich **einstimmig für das Modell A „Kirchenkreis“** (Gemeindliche Verwaltung, die Verwaltung der kreiskirchlichen Aufgaben und die Aufgaben der Superintendentur sind in einem Verwaltungsamt zusammengefasst) ausgesprochen. Die Superintendentin / der Superintendent hat die Dienst- und Fachaufsicht über die Verwaltungsleitung.

Bei **Nicht-Erreichen** der definierten **Qualitätskriterien** hinsichtlich der Mindestpersonalausstattung soll die **Variante E „Kirchenkreisverband“** (Die gesamte Verwaltung von 2 oder mehr Kirchenkreisen erfolgt in einem gemeinsamen Amt) umgesetzt werden.

Rahmenbedingung 5: Kreiskirchliche Aufsicht

Kreiskirchliche Aufsicht ist Aufgabe der Kreissynode, des KSV und des Superintendenten/der Superintendentin. Dazu bedarf es der Unterstützung der Verwaltung. Die Unterstützung erfolgt dabei durch folgende Instrumente:

- » Durch eine Organisationseinheit innerhalb der Verwaltung, die in besonderer Weise der Superintendentin/dem Superintendenten zugeordnet ist (siehe Ausführungen zu der Aufgaben „Gremienarbeit / Betreuung der Leitungsorgane“).
- » Durch die Möglichkeit von Superintendentin/Superintendent und KSV auf Leistungen des gesamten Verwaltungsamtes zuzugreifen.
- » Durch die Implementierung von aufsichtsbezogenen Prozessen in die Wahrnehmung der Fachaufgaben (4-Augen-Prinzip)

Wenn 2 Kirchenkreise auf ein Verwaltungsamt zurückgreifen, sollte über die Bildung einer Körperschaft des öffentlichen Rechts nachgedacht werden.

Rahmenbedingung 6: „Festlegung über die Einbindung von ehrenamtlichen Mitarbeitenden bei der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben“

Das Modell soll nicht die kirchlich verfassten Rechte des Ehrenamtes, z. B. Kirchmeister/in, beschneiden.

Der Einsatz Ehrenamtlicher findet insbesondere in Einzelverwaltungen für festgelegte Aufgabenbereiche (z. B. IT-Betreuung, Anordnungswesen, Baubetreuung) statt. Dies wurde zumeist nicht als eine auf Dauer stabile Aufgabenerledigung gesehen.

In gemeinsamen Verwaltungen wird das Aufgabenfeld Bau- und Liegenschaften vielfach von Baukirchmeistern übernommen. Gemeinsam mit dem Dezernat Bauen und Liegenschaften wurde für diese Aufgabe die Aufgabenabgrenzung abgestimmt.

Rahmenbedingung 7: Geistliche Rolle der Verwaltung

Die Rolle von Verwaltung soll in gesetzlichen Regelungen beschrieben werden. Hierbei soll auch der Auftrag von Verwaltung, mit ihrem Dienst den kirchlichen Auftrag zu erfüllen, zum Ausdruck kommen.

Rahmenbedingung 8: Definition von Geschäften der laufenden Verwaltung/Delegation

Geschäfte der laufenden Verwaltung werden gesetzlich definiert und grundsätzlich auf die Verwaltung delegiert, eine nähere Beschreibung der Geschäfte der laufenden Verwaltung erfolgt über Kirchenkreissatzungen. Ein Rückholrecht der Leitungsorgane wird gewährleistet.

Rahmenbedingung 9: Festlegung vom Zusammenspiel Verwaltung/Superintendent/KSV/Kreissynode

Die Verwaltungsleitung soll an Sitzungen des KSV und der Kreissynode in beratender Funktion teilnehmen.

7. Finanzierung

Im Rahmen der Interviews wurde auch erörtert, wie gemeinsame Verwaltungen ihre Kosten gegenüber den angeschlossenen Gemeinden abrechnen. Die vorliegenden Berechnungsschlüsselsind unterschiedlich detailliert ausgestaltet und orientieren sich an unterschiedlichen Bezugsgrößen.

Empfehlungen

- » Die Kosten des Verwaltungsamtes sind über Umlagen zu finanzieren.
- » Die Grundlagen für den Berechnungsschlüssel werden durch die Kreissynode festgelegt.
- » Bei der Festsetzung des Berechnungsschlüssels ist auf einen angemessenen Ermittlungsaufwand zu achten.

8. Maßnahmen der Qualitätssicherung

Laut Synodenbeschluss hat die Verwaltungsstrukturreform u.a. das Ziel, effiziente, qualitätssichernde und vergleichbare Strukturen zu schaffen.

Das Modell berücksichtigt deshalb explizit verschiedene Instrumente zur Qualitätssicherung.

Empfehlungen

Erste Maßnahmen zur Qualitätssicherung der Verwaltungsarbeit sind bereits bei der Aufgabendefinition ausgewiesen:

- » Mindeststandards zur Personalausstattung für komplexe Aufgabengebiete
- » Festlegung der Funktion der Verwaltungsleitung
- » Definition von Leitungsspannen für Fachaufgaben
- » Definition von Pflicht- und Wahlaufgaben
- » Institutionalisierung der Aufgaben Organisation und Controlling
- » Konzentration der Verwaltung in maximal einem Amt pro Kirchenkreis

Im Folgenden sind weitere Instrumente als Einstieg in ein Qualitätsmanagement aufgeführt, die mittelfristig aufzubauen sind:

- » Erstellung eines **Qualifikationsprofils für die Sachbearbeitung**
 - » Neben der Definition einer Grundqualifikation für bestimmte Verwaltungsaufgaben (z. B. 1. oder 2. Verwaltungslehrgang aber auch externe Qualifikationen (z. B. Buchhalter, Immobilienfachwirte) sollten auch soziale und kirchliche Kompetenzen gefördert werden.
- » Erstellung eines **Qualifikationsprofils für Verwaltungsleitungen**
 - » Über die Definition einer Grundqualifikation, z. B. 2. Verwaltungslehrgang bzw. FH-Abschluss hinaus, sollten neben der Förderung sozialer und kirchliche Kompetenz in der Leitungsfunktion auch definierte Schlüsselqualifikationen (Grundsätze Arbeitsrecht, Finanzwesen, Organisation) erworben werden.
- » Im Sinne einer sachgerechten **Personalentwicklung** sollten entsprechende Fortbildungen (Fachfortbildungen, Soziale und kirchliche Kompetenzen) grds. als Pflichtveranstaltungen angeboten werden.
- » Konferenz der Verwaltungsleitungen
 - » Das Landeskirchenamt lädt regelmäßig zu Konferenzen der Verwaltungsleitungen ein, die einen Erfahrungsaustausch und vergleichbare Qualitätsstandards sicherstellen und den Austausch zwischen Landeskirchenamt und Verwaltungsämtern erleichtern.

- » Kosten- und Leistungsvergleiche
 - » Zudem soll auch der Einstieg in einen Vergleich der Kosten und Leistungen der Verwaltungsämter untereinander vorgenommen werden.
- » Folgende Maßnahmen sind zügig wirksam zu ergreifen:
 - » Reform der kirchlichen Verwaltungsausbildung
 - » Steigerung der Attraktivität des kirchlichen Verwaltungsberufes
 - » Anpassung des kirchlichen Entgelt- und Besoldungsrechts im Bereich der Verwaltung
- » „Grundausbildung“ für Mitarbeitende in den Gemeindebüros
 - » Mitarbeitende in den Gemeindebüros sind durch geeignete Maßnahmen hinreichend zu qualifizieren (Schulungen, Fortbildungen).
 - » Neue Mitarbeitende in den Gemeindebüros sollen an einer Einführungsveranstaltung im gemeinsamen Verwaltungsamt teilnehmen.

9. Organisationsformen

Die Aufbauorganisation einer gemeinsamen kreiskirchlichen Verwaltung sollte sich im Interesse der **Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Wirksamkeit** am Prinzip des **organisatorischen Minimums** ausrichten. Dies bedeutet, dass in der Vertikalen (Anzahl der Hierarchieebenen in einer Organisation) wie in der Horizontalen (Anzahl der Organisationseinheiten auf einer Ebene in der Organisation) unter Berücksichtigung einer vertretbaren Leitungsspanne möglichst wenige Abteilungen gebildet werden.

Ausgangspunkt dieser Überlegungen zum Verwaltungsaufbau ist zunächst das Erfüllen der Mindestpersonalausstattung in den Aufgabebereichen. Dies führt mindestens zu insgesamt ca. 15 VZK in einem gemeinsamen Verwaltungsamt.

Sofern ein deutlich höheres Stellenvolumen erreicht wird, ist eine weitere organisatorische Gliederung innerhalb der Abteilungen, z.B. in Sachgebiete, denkbar.

Dabei sollte sich die Bildung von Abteilungen an folgenden Prinzipien ausrichten:

- » Sachgerechte Leitungsspannen
- » Stärkung der Führungsverantwortung und bessere Auslastung der Leitungskräfte mit Führungsaufgaben
- » Bündelung sachlogisch zusammenhängender Aufgaben

- » Minimierung des Koordinierungsbedarfes
- » kurze verwaltungsinterne Informationswege sowie
- » optimale Personaleinsatzflexibilität und Vertretungsmöglichkeiten innerhalb der Abteilungen

Die Aufgaben „Gremienarbeit“ kann organisatorisch unterschiedlich abgebildet werden. Dabei ist sowohl eine Bündelung in einer Organisationseinheit als auch eine dezentrale Aufgabenverteilung denkbar. Bei dezentraler Organisation übernimmt der Mitarbeitende neben der Gremienarbeit weitere Fachaufgaben, z.B. Finanzen, Personal.

In beiden Varianten wird eine eindeutige „Zuständigkeit“ für die jeweiligen Gremien sichergestellt.

10. Change Management

Große Veränderungsprozesse erzeugen meistens ein **Gefühl der Verunsicherung** in Organisationen. Die Befürchtungen können dabei gerechtfertigt oder auch unbegründet sein: sie **bremsten** dennoch die **Veränderungsbereitschaft** mitunter erheblich und für eine geraume Zeit.

Die Umsetzung der Vorschläge zur Verwaltungsstrukturreform kreis-kirchlicher Verwaltungen bedeutet für eine **Vielzahl von Mitarbeitenden** erhebliche **Veränderungen im Arbeitsumfeld**. Die **EKiR** sollte den notwendigen Veränderungsprozess in den jeweiligen gemeinsamen Verwaltungsämtern mit **unterschiedlichen Maßnahmen aktiv unterstützen** um einerseits die **Akzeptanz** für das Projekt insgesamt zu erhöhen und eine möglichst **zeitnahe Umsetzung** vor Ort sicherzustellen.

Letztlich gilt es die **Mitarbeitenden** dort **abzuholen**, wo sie stehen, und **zeitnah** in die neue Organisation **optimal einzubinden**. Dazu bieten sich folgende Maßnahmen des **Change-Managements** an:

» **sozial-emotionale Unterstützung** („weiche Faktoren“)

Bei Veränderungsprojekten ist es wichtig, neben der „Ergebnisar-beit“ vor allem auch **aktiv „Kulturarbeit“** zu leisten! Der Großteil einer Veränderung passiert nicht nur auf der Oberfläche – also „nur“ auf der Sachebene – sondern auch unterhalb der Oberfläche und somit bei der Frage, **WIE man Dinge macht!** Hier gilt es mit den Mitarbeitenden z. B. in einem **eintägigen Workshop** in der gemeinsamen Verwaltung, zu diskutieren, WIE man die Dinge vor Ort umsetzen kann. Wesentliche Fragestellungen sind dabei:

- » Wie können Sie mit Veränderungen umgehen? Wie fühlen Sie sich dabei?

- » Was ist wichtig in Führung und Zusammenarbeit, damit sich alle wohlfühlen und gute Ergebnisse rauskommen?

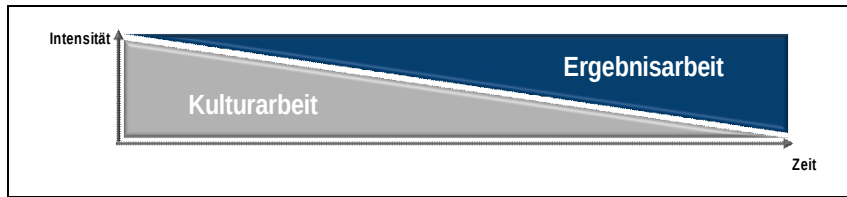


Abb. 17: Wechselbeziehung zwischen „Kulturarbeit“ und „Ergebnisarbeit“

» **fachliche Unterstützung (Organisationskompetenz)**

Es ist eine **fachliche Unterstützung** in Anspruch zu nehmen, um den Erfolg der Ergebnisse aus dem Organisationskonzept zu gewährleisten.

Das gilt für folgende Themenfelder:

- » Erstellen der **erforderlichen Organisationspläne** (z. B. Geschäftsverteilung),
- » Erstellung von **Stellenbeschreibungen** und -bewertungen (z. B. Erarbeitung entsprechender Vordrucke, Fertigen von Musterstellenbeschreibungen und -bewertungen,
- » Entwicklung eines Personalbemessungssystems für die Fachaufgaben auf der Basis von Orientierungswerten,
- » Aufbau eines **Berichtswesens** und Einführung von **Controlling-instrumenten**.

Entsprechende Umsetzungskonzepte sind im Jahr 2012 zu erarbeiten.

11. **Übergangsregelungen**

Im Rahmen von Übergangsregelungen sind folgende Themenfelder zu beachten:

- » Überleitungen von Arbeitsverhältnissen
- » Vermögensauseinandersetzungen
- » Vermeidung von finanziellen Doppelverpflichtungen